

Hvorfor en EU-utvidelse til CEEC?

Analyse av EUs utvidelse til Sentral- og Øst-Europa; ved hjelp av liberal
intergovernmentalisme og comprehensive neofunctionalism.

Tor Aavatsmark



Hovedoppgave i statsvitenskap
Universitetet i Oslo, institutt for statsvitenskap
Lier/Oslo, april 2002

Veileder: Bjørn Olav Knutsen

FORORD

”Afslutningen af Den Kolde Krig og opbruddet i Sovjetunionen åbnede nye horisonter med hensyn til internationalt samarbejde og styrede EU ind i en nøgleposition, hvor det skal fremme forandring og stabilitet i hele Europa.” (Agenda 2000: 11). EU har fremstått som den fremste eksponenten for et stabilt og fredelig Vest-Europa i nærmere 50 år. Denne stabiliteten videreføres nå til å omfatte *hele* Europa.

Det er en skandale at EU-utvidelsen ikke opptar mer plass i norsk samfunnsdebatt enn det den gjør. Jahn Otto Johansen har uttalt (Aftenposten 2002c: 24) at for norske medier er Europa *”nesten ikke-eksisterende”*. Her kunne han med troverdigheten i behold ha tilføyd: ei heller for norske politikere. Den norske ”debatten” preges av omfattende frykt for å bli straffet av velgerne hvis man tar ordet ”EU” i sin munn, mens ”Ja-politikerne” venter på at folkemeningen skal snu – av seg selv. Dermed har flertallet av ledende norske politikere misforstått noe helt grunnleggende med politikk: politikere skal fremstå som opinionsdannere!

Den kommende østutvidelsen er sannsynligvis det største solidaritetsprosjektet i Europa gjennom tidene. Øst-Europa (gjen)forenes med Vest-Europa, og på veien bidrar dagens EU med enorme overføringer for å sikre fremtiden (og stabiliteten) i Øst. Dette er en utvidelse som er båret frem av følelsen av en moralsk forpliktelse og ”brorskap” – samt nasjonale egeninteresser. Etter ”Nei’et” i 1972 og 1994 må ikke norske politikere stikke hodet i sanden og vente på bedre tider. De må selv forsøke å ta kontroll over den norske EU-prosessen, for dermed å sikre norske borgere en reell innflytelse på Europas (og dermed *våres*) fremtid.

Denne oppgaven er et lite forsøk på å tilføre leseren en innføring i hvilken enorm *stille revolusjon* som i dag finner sted i Europa, og hvilke beveggrunner som ligger bak prosessen. En utvikling der Norge står på utsiden av vårt eget Europa: *"It is **our Europe** which is imbued with our beliefs from the monasteries of Ireland to the wooden churches of Norway – I say that quite deliberately because **I still hope that the Norwegians will join.**"* (Kohl 1998: 102, min uthevelse).

Til slutt vil jeg vil rette en stor takk til min veileder, Bjørn Olav Knutsen, for et grundig og engasjert samarbeide gjennom hele skriveprosessen de siste 6 månedene. Et konstruktivt samarbeide som jeg håper gjenspeiles i sluttresultatet. En stor takk rettes til min familie som har tolerert mitt "fraværende vesen" de siste 6-7 månedene!

Tor Aavatsmark

Linneslia, Lier, 19. april 2002

INNHALDSFORTEGNELSE

| | |
|---|-----------|
| Forord..... | 3 |
| Innholdsfortegnelse..... | 5 |
| Sammendrag | 7 |
| Forkortelser | 9 |
| Kapittel I, Introduksjon..... | 11 |
| 1.0 Innledning..... | 11 |
| 1.1 Problemstilling/hypoteser..... | 12 |
| 1.2 Fremgangsmåte..... | 13 |
| 1.3 Disposisjon..... | 21 |
| Kapittel II, Historisk overblikk, 1989-2002..... | 23 |
| 2.0 Innledning..... | 23 |
| 2.1 Slutt på Den kalde krigen..... | 23 |
| 2.2 Døren åpnes (på gløtt)..... | 24 |
| 2.3 København, og CEEC søker medlemskap..... | 26 |
| 2.4 EUs ”før-medlemskap-strategi”..... | 28 |
| 2.5 Helsingfors og Nice-traktaten..... | 31 |
| Kapittel III, Teoriene og metode..... | 33 |
| 3.0 Innledning..... | 33 |
| 3.1 Integrasjonsteori..... | 33 |

| | |
|---|------------|
| 3.2 Liberal intergovernmentalisme (LIG)..... | 34 |
| 3.3 Comprehensive neofunctionalism (CNF)..... | 39 |
| 3.4 Metode og forskningsdesign..... | 45 |
| Kapittel IV, Moralsk forpliktelse, 1989-1993..... | 51 |
| 4.0 Innledning..... | 51 |
| 4.1 Moralsk forpliktet..... | 53 |
| 4.2 Aktørene..... | 58 |
| 4.3 Konklusjon..... | 67 |
| Kapittel V, Path dependency og Kommisjonen, 1993-1998..... | 69 |
| 5.0 Innledning..... | 69 |
| 5.1 Path dependency..... | 71 |
| 5.2 Kommisjonens rolle..... | 75 |
| 5.3 Konklusjon..... | 81 |
| Kapittel VI, Nasjonale egeninteresser, 1998-2002..... | 85 |
| 6.0 Innledning..... | 85 |
| 6.1 Økonomisk..... | 87 |
| 6.2 Sikkerhetspolitisk..... | 91 |
| 6.3 Utenrikspolitisk..... | 95 |
| 6.4 Spre det vestlige samfunn..... | 98 |
| 6.5 Konklusjon..... | 99 |
| Kapittel VII, Oppsummering/konklusjoner..... | 103 |
| 7.0 Innledning..... | 103 |
| 7.1 Konklusjoner..... | 105 |
| Bibliografi/kilder..... | 109 |

SAMMENDRAG

Temaet i denne hovedoppgaven er den kommende EU-utvidelsen til Sentral- og Øst-Europa (CEEC); som ventelig vil finne sted i 2004. EU vil dermed gå fra 15 til 25 medlemsland, mens ytterligere 2 land er i aktive forhandlinger. Dette vil forandre EUs karakter radikalt, fra å være en vesteuropeisk ”rikmannsklubb” til å bli en alleuropeisk konføderasjon med en atskillig mer heterogen medlemsmasse. I tillegg legger dette press på institusjonelle endringer i EU – dermed fremtvinger den kommende utvidelsen (integrasjon i *bredden*), indirekte, ytterligere integrasjon i *dybden*.

Jeg har, av hensiktsmessige årsaker, delt analysen i tre tidsperioder: 1989-1993; 1993-1998; 1998-2002. Hver av de enkelte tidsperiodene er tildelt en hypotese om hva som har vært den mest fremtredende drivkraften i den enkelte perioden, og hvem som har vært hovedaktør(er).

Problemstillingen er: *hvorfor EU inviterte CEEC til medlemskapsdrøftelser, og hva/hvem drev/driver denne prosessen fremover.* Med et spesielt fokus på Kommisjonens rolle og nasjonale egeninteresser. Som teoretisk fundament benytter jeg meg av de to tilnærmingene *liberal intergovernmentalisme* (LIG) og *comprehensive neofunctionalism* (CNF). LIG fremhever medlemslandenes rasjonelle økonomiske egeninteresse som beveggrunn for ytterligere integrasjon. Denne egeninteressen skapes utelukkende ut i fra innenrikspolitiske forhold, og de minst integrasjonsvillige (statene) vinner som oftest frem. Der de store medlemslandene har overtaket på prosessen. Også CNF anerkjenner at det er statene som er hovedaktører, men i motsetning til LIG legger CNF vekt på alle tenkelige interesser som drivkraft bak ytterligere integrasjon (så vel i *bredden* som i *dybden*), fra velferdspolitik til sikkerhetspolitikk. CNF hevder at det finner sted en *systemtransformasjon* på det

europiske plan der partenes interesser og preferanser redefineres og/eller konvergerer som følge av mange år med tett samarbeide. Også felleskapsinstitusjonene kan medvirke til å endre aktørenes interesser/preferanser.

Kort oppsummert viser funnene i analysen at det er en følelse av moralsk forpliktelse om å bistå CEEC (pga. historiske hendelser og en brorskap) som har vært hoveddrivkraften bak startskuddet, og dermed, hele utvidelsesprosessen. Vestlige politikere ble ”fanget” av sine tidlige uttalelser som la begrensninger på senere handlingsrom, jf. *path dependency*. Dette vakuumet i handlingsrommet ble delvis fylt av Kommisjonen videre i prosessen – i særlig grad i den andre perioden. Etter at forhandlingene kom i gang (1998) fikk de nasjonale egeninteressene til de 15 medlemslandene en mer fremtredende plass, de hadde (i stor grad) eksistert hele tiden, men ble tidligere ikke fremmet i tilsvarende grad.

CNF passer bedre overens med de empiriske funnene enn det LIG gjør. Spesielt på punktet om at ytterligere integrasjon er drevet frem av statenes økonomiske egeninteresser (som er definert ut i fra innenrikspolitiske forhold) svikter LIG i forhold til empirien. Mens CNF med sin vektlegging av en systemtransformasjon, der aktørenes interesser kan konvergere på det europeiske plan (også påvirkelig av for eksempel Kommisjonen), stemmer godt overens med hvordan utvidelsesprosessen har forløpt. CNF har også et mye bredere interessespektrum som årsak for integrasjonen enn det LIG har, jf. altomfattende; samt at *spillover* er delvis sammenfallende med *path dependency*.

*“While enlargement entails **potential** benefits for the EU and its member states in terms of improved security, increased economic opportunity, and enhanced political and diplomatic weight for the Europe on the world stage, it is also **driven by a sense of moral obligation** to integrate the former Communist countries and finally end Europe’s cold war division between East and West.”* (Baun 2000: 228, min uthevelse).

FORKORTELSER

| | |
|-------------|--|
| CAP | Common Agricultural Policy |
| CEEC | Central and East European Countries |
| CFSP | Common Foreign and Security Policy |
| CNF | Comprehensive Neofunctionalism |
| EBRD | European Bank for Reconstruction and Development |
| EC | The European Community |
| ECJ | European Court of Justice |
| ECSC | European Coal and Steel Community |
| EFTA | European Free Trade Association |
| EMU | Economic and Monetary Union |
| EPC | European Political Cooperation |
| ESDP | European Security and Defence Policy |
| EU | Den europeiske unionen |
| EØS | Europeisk økonomisk samarbeidsområde |
| FDI | Foreign Direct Investment |
| IGC | Intergovernmental Conference |
| Kommisjonen | Europakommisjonen |
| LIG | Liberal Intergovernmentalisme |
| NATO | North Atlantic Treaty Organization |
| PHARE | Poland and Hungary – Aid for the Reconstruction of Economies |
| QMV | Qualified Majority Voting |
| SEA | Single European Act (eller Enhetsakten) |
| SEM | Single European Market (eller Det indre marked) |
| TEU | Treaty on European Union (Maastricht) |
| WEU | Western European Union |

Kapittel I, INTRODUKSJON

1.0 Innledning

*"...I am glad that...we are able to gather a group of such distinguished people to debate issues that effect our whole world. This reinforces my conviction that enlargement of the European Union is more than simply a political or economic process: it is **another milestone in the development of our civilisation.**"* (Hans van den Broek, i Sjursen 2001: 18, min uthevelse). Samtidig står Europas stater i kø for å bli medlem av EU (Dorman et al. 1995: 155).

Berlinmurens fall i 1989/'90 og oppløsningen av USSR i 1991, innledet de mest omfattende endringene vi har sett i Europa siden andre verdenskrig. Disse hendelsene falt sammen i tid med at det Europeiske Fellesskap (vil heretter bruke betegnelsen **EU** for hele perioden) var i gang med en stadig tettere integrasjon (*"An ever closer union."*, Maastrichttraktaten, 1992) etter eurosklerosen på begynnelsen av 1980-tallet. Hovedvekten lå da på videreutvikling av det økonomiske samarbeidet (Enhetsakten/Det indre marked, deretter EMU), men senere også på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området. Det var i dette spenningsfeltet at de vesteuropeiske lederne grep den historiske muligheten de fikk ved å invitere den tidligere fienden (Warszawapakten) inn i "varmen"; på sikt som fullverdige medlemmer av det nye Europa som vokser frem – et Europa der EU vil sitte i førersetet for 27 land med en befolkning på ca. 480 millioner fra og med 2004 (og noen år frem i tid).

Det er per i dag 12 sentral- og østeuropeiske land som er i aktive forhandlinger med EU om medlemskap i Unionen: Bulgaria, Estland, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Romania, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn. Mens Tyrkia står på venteliste. Hovedkriteriene som **CEEC** (*Central and East European Countries*) må

oppfylle før et medlemskap er aktuelt ble fastslått allerede i 1993. De første formelle forhandlingene ble igangsatt i mars 1998, og ifølge Nice-traktaten er det mulig at første pulje kan innlemmes i 2004 – noe toppmøtet i Laeken (desember 2001) bekreftet. Søkerlandene har, siden 1998, årlig blitt vurdert av Kommisjonen og kategorisert etter hvor langt de er kommet i tilpassningen av EUs krav og *acquis* (EUs samlede lov- og regelverk). Denne oppgaven vil ta for seg en svært sentral del av utviklingen i Europa i de ca. 13 siste årene av vår nære historie: å forsøke og forklare *hvorfor* EU har igangsatt den kommende utvidelsen til CEEC, og *hva/hvem* som drev/driver prosessen fremover.

Jeg vil hevde at de fem tidligere utvidelsene (1973; 1981; 1986; 1995) er lite sammenlignbare med den store utvidelsen som nå står for tur. Det spesielle med østutvidelsen i forhold til tidligere utvidelser er at dette er en så omfattende utvidelse (fra dagens 15 til 27 land) at den vil lamme EU hvis dagens struktur/beslutningssystem ikke endres (Sverdrup et al. 1996: 35; Sæter 1998: 86), samt at de fleste av søkerlandene fortsatt har en relativt svak økonomi. CEEC hadde i 1999 en gjennomsnittlig BNP på ca. 33 % av EUs (Cram et al. 1999: 271). Institusjonelle endringer er helt nødvendige for at EU ikke skal bli handligslammet, noe det ble satt fokus på under Amsterdam- (1997) og Nice-konferansen (2000). Dette vil innebære at økt integrasjon i *bredden* (flere medlemmer) vil fremtvinge en ytterligere integrasjon i *dybden*: *"A common view...in the EC was that...deepening was itself a necessary precondition for widening and the effective functioning of a larger EC."* (Cram et al. 1999: 274). Det er i dag Europas fremtid er i støpeskjeen.

1.1 Problemstilling/hypoteser

Min problemstilling vil være å analysere **hvorfor** EU inviterte CEEC til **medlemskapsdrøftelser og hva/hvem som drev/driver denne prosessen fremover.** Da med en spesiell vekt på *Kommisjonens* rolle og nasjonale egeninteresser. Oppgaven får dermed en todelt problemstilling der jeg både skal analysere hvorfor forhandlingene kom i gang i det hele tatt, og når de først kom i gang, hva/hvem var/er det som drev/driver dem fremover.

Som rettesnor for oppgavens videre gang benytter jeg meg av noen hypoteser om caset (årstallene innebærer ikke noen vanntette skott mellom periodene, de synliggjør simpelthen hva som er mest karakteristisk for perioden):

- **H1:** Utvidelsesprosessen mot CEEC kom i gang som følge av at EUs ledere (her: statslederne og ledere av EUs institusjoner) følte de hadde en *moralsk forpliktelse* til å innlemme disse landene i EU. Dette var hoveddrivkraften fra 1989-1993.
- **H2:** Når ”ballen” først var sparket ble den vanskelig å stoppe; *path dependency* drev prosessen fremover og fellesskapsinstitusjonene i EU (først og fremst *Kommisjonen*) presset på og fungerte som ”olje til maskineriet”. Dette var hoveddrivkraften fra 1993-1998.
- **H3:** Når de reelle forhandlingene tok til spilte *nasjonale egeninteresser* en større rolle enn før på de vedtak som ble fattet/fattes i EU vedrørende utvidelsen. Medlemslandene kom (igjen) mer på banen. *Mest fremtredende* fra 1998-2002.

1.2.0 Fremgangsmåte

1.2.1 Nøkkelfelt

For å analysere om empirien stemmer overens med hypotesene, har jeg valgt ut noen sentrale felt som taler både for og imot en utvidelse til CEEC. Disse vil bl.a. være:

- **Moralsk:** Europa var i 44 år delt av et *jernteppe* i to regioner. Den kalde krigen var en konflikt om ideologiske og økonomiske systemer, det kommunistiske/planøkonomiske vs. det kapitalistiske/markedsøkonomiske. Da 1989 kom og vår side ”vant”, så mange det som Vestens moralske plikt å hjelpe motparten. Det skillet som ble dannet mellom Øst- og Vest-Europa i 1945/’47 var et kunstig skille, et skille som medførte at vi på den ”riktige” siden nøt godt av økonomisk bistand fra USA (Marshallhjelpen og økt internasjonal handel), mens den kommunistiske delen ble kjørt på den økonomiske skraphaugen. Mange så det som en selvfølge at vi (les: EU) skulle

hjelpe Øst-Europa slik USA hjalp oss: *"But, first and foremost, how, in a new and shifting situation, can we ignore the disquieting fact that time is running short, that events in Europe are challenging the Community to respond. ...the principle is quite clear: any democratic European country is free to apply for Community membership. ...we are **duty-bound** to help them as they embark on the unique experiment of moving from Communism toward a market economy..."* (Delors 1990: 6, min uthevelse). Også de verdier og normer som EU fremmer med EU som en *"Island of Peace"* der EU tar mål av seg å være den stabiliserende *sivile* makten i Europa (Zielonka 1998: 80), tilsier at CEEC bør inviteres med i et Europa med en felles kultur/historie. Økonomisk bistand og mellomstatlige handelsavtaler *i stedet* for medlemskap vil medføre at borgerne i CEEC stemples som annenrangs europeere. Det er helt klart at noen av dagens EU-medlemmer vil få større økonomisk tap enn andre når en utvidelse til CEEC finner sted. Skal dagens økonomiske overføringsregime (strukturfondene og lignende) videreføres vil det bli en økonomisk blåmandag for EU. Samtidig frykter mange av landene som grenser opp mot CEEC at de vil oversvømmes av billig arbeidskraft (for eksempel Østerrike) så snart utvidelsen er et faktum. Utfordringen blir da å forklare dette dilemmaet, at *"...why do those member governments for which it is clear that the negative consequences of enlargement will outweigh possible benefits agree at all?"* (Cowles et al. 2000: 165). Det er i dette bildet moralsk forpliktelse kommer inn.

- **Path Dependency og Kommisjonen:** Når vedtaket først ble fattet på København-møtet (1993) om at CEEC *skulle* bli medlemmer av EU, var prosessen umulig å reversere. Prosessen begynte å leve sitt eget liv, der fellesskapsinstitusjonene i EU (først og fremst) Kommisjonen tok over den "daglige driften" av prosessen. Den svært uoversiktlige og komplekse situasjonen medførte at Kommisjonen, med sin ekspertise, fikk et overtak på prosessen.

- **Økonomisk:** Utvidelsen vil på sikt åpne for et mye større *hjemmemarked* for vesteuropeiske produkter samt store kostnadsbesparelser pga. standardisering over hele Europa. Men dette kunne sannsynligvis løses like bra ved hjelp av en handelsavtale á la EØS-avtalen, noe som ville innebåret at EU "lurte" seg unna de enorme økonomiske overføringene som vil følge med et fullverdig medlemskap. Eller som Delors (1990: 9) sa det: *"If we were to confine ourselves to extending our own internal arrangements for helping regions lagging behind...to the six countries on the road to democracy, we would need an extra ECU 14 billion a year."* På den annen side vil en utvidelse fremtvinge reformer på dyre fellesskapsområder, da spesielt på landbruksoverføringene (CAP) og Struktur- og Samhørighetsfondene (Cram et al. 1999: 358). Med hensyn til tanken om EU som en respons på den generelle globaliseringen (Cowles et al. 2000: 159), kan det argumenteres for at EU ønsker østutvidelsen velkommen på bakgrunn av at dette vil være tjenelig i "kampen" mot globaliseringskreftene.
- **Sikkerhetspolitisk:** *"Because of the EU, war among Western European states is now generally considered "unthinkable"."* (Baun 2000: xvi). Det sikkerhetspolitiske aspektet kan sees på som et tungtveiende argument for å innlemme Sentral- og Øst-Europa i EU så fort som mulig. Hendelsene i Jugoslavia demonstrerte, til det fulle, at slutten på Den kalde krigen ikke hadde frembrakt en løsning på alle de underliggende årsaker til konflikt i Europa. Øst/Vest delingen av Europa hadde, i seg selv, fungert som en stabiliserende faktor. Disse underliggende konfliktene kunne nå igjen komme til overflaten og føre til konflikter mellom stater og, ikke minst, innenfor stater (Dannreuther 1997: 11). I ustabile stater er det fare for borgerkrig med spredningspotensial, noe oppsplittingen av Jugoslavia viste; eller makten kan bli kuppet for deretter å vende seg mot Vest-Europa. Et EU-medlemskap vil garantere at potensielle fiender forblir EUs allierte. Men, dette kan muligens sikres like godt ved en ytterligere utvidelse av NATO – en utvidelse som allerede er forespeilet av USA, og som USA må være med å betale for. Sosial uro kan også stabiliseres

ved hjelp av omfattende økonomisk bistand til landene, det er ikke nødvendig at CEEC må være EU-medlemmer for at de skal motta økonomisk hjelp. På denne måten vil EU også sikre seg at de nåværende medlemmers innflytelse over EU ikke ”vannes ut”.

- **Utenrikspolitisk:** *”Is Europe to be a mere spectator or is it to play an active role in shaping tomorrow’s world?”* (Delors 1990: 36). EU har etter hvert gått langt i å samordne sin utenrikspolitikk (CFSP), men dette samarbeidet har som oftest vist seg å sprekke når vitale (og ikke fullt så vitale) nasjonale interesser står på spill. Et eksemplet på dette fikk vi under oppsplittingen av Jugoslavia når Tyskland alene anerkjente Kroatia og Slovenia som selvstendige stater til tross for stor motstand innad i Unionen. Under gjentatte forsøk på en våpenhvileavtale i Bosnia viste det seg at EU ikke hadde stor nok utenrikspolitisk tyngde til å presse dette igjennom (Sjursen 1998: 12) – det ble ikke fred før USA kom tungt inn på banen. Med østutvidelsen har EU fått en gylden sjanse til virkelig å vise utenrikspolitiske muskler, og det uten at USA er på banen. Utvidelsesprosessen til CEEC er felles utenrikspolitikk i seg selv. Dette har vært med på å gjøre østutvidelsen til et prestisjeprojekt som *må* lykkes. Ved hjelp av utvidelsesprosessen er EU i lederrollen når Europas fremtid formes. Argumentet imot vil være at det vil bli enda vanskeligere å enes om en felles utenrikspolitikk med 27 medlemmer enn med dagens 15 – såfremt beslutningsstrukturen ikke endres med mer bruk av QMV.
- **Spre det vestlige samfunn:** *”...the Western democracies are seeking to consolidate their gains and extend peace, democracy, and free markets across Europe. To do so, the European Union is preparing for enlargement...”* (Zielonka 1998: 147). Jeg vil hevde at sjelden har noen land lagt seg så flate for ytre ”diktering” som det CEEC nå gjør overfor EU – uten at de er blitt beseiret i krig. Dette er et viktig poeng som kan eksemplifiseres med tysk gjenforening. Tysklands gjenforening var ikke en sammenslåing av to stater, det var en de facto *innlemmelse* av DDR i Vest-Tyskland. Noe lignende er det nå som

utspiller seg i medlemskapsforhandlingene mellom EU og CEEC. Det er EU som legger premissene i disse forhandlingene: "*Enlargement is an asymmetrical process in which the incumbent members, in the driving seat, engage with the candidates, which are supplicants and dependants.*" (Cowles et al. 2000: 151). EU (ved Kommisjonen) legger frem kriteriene som søkerlandene må oppfylle (bl.a. hele EUs *acquis* samt omfattende økonomisk modernisering, en fungerende rettsstat, demokrati og respekt for menneskerettigheter) før et medlemskap er aktuelt. Dermed blir østutvidelsen en måte for EU å spre det vestlige samfunn med sine verdier og normer; noe som kan være en beveggrunn for at dagens EU-land ønsker denne utvidelsen. EUs forhold til Øst-Europa har forandret seg fra å være en form for Marshallhjelp (PHARE, Europaavtalene) til en arena der EU aktivt er med på å utforme søkerlandenes politiske, sosiale og samfunnsmessige utvikling – en prosess som skjer ved hjelp av gulrot og pisk, der gulroten er det mest fremtredende. Den store gulroten er selvsagt å bli fullverdige medlemmer i Den europeiske union.

1.2.2 Teoretisk grunnlag

Teoriene og metoden vil bli grundigere gjennomgått i kapittel III. Oppgaven vil være en case-studie, dvs. en kvalitativ analyse der én enkelt sak gås etter i dybden. Det er viktig å merke seg at jeg vil gripe dette caset an fra EUs side, det sentrale er hvorfor EU ønsker en østutvidelse; hvorfor CEEC ønsker å bli med i EU vil dermed være uinteressant i denne sammenheng. Jeg anser utvidelsen av EU for å være en ytterligere *integrasjon* av Unionen i bredden, men pga. indre reformer vil den indirekte også medføre mer integrasjon i dybden. Det vil dermed ikke være unaturlig å benytte integrasjonsteori for å analysere de empiriske funnene. Jeg vil angripe empirien fra to forskjellige teoretiske vinkler: *liberal intergovernmentalism* (LIG) (A. Moravcsik), og *comprehensive neofunctionalism*/(alt)omfattende nyfunksjonalisme (CNF) (M. Sæter).

Formålet med integrasjonsteori er å forklare hvorfor suverene stater *frivillig* velger å oppgi nasjonal suverenitet ved å delta i forpliktende overnasjonalt samarbeid. LIG

anser europeisk integrasjon som et mellomstatlig *bargaining*-spill, der medlemslandene er de sentrale (rasjonelle) aktørene. Aktørenes interesser er rene nasjonale interesser som dannes ut i fra innenrikspolitiske forhold i det enkelte land; hovedformålet er økonomisk nyttemaksimering. Forhandlingene ses på som en fordeling av spesifikke goder, der de overnasjonale organer har liten/ingen innflytelse på utfallet, og de største statene har mest innflytelse: "...*interstate bargaining outcomes are decisively shaped by relative power of nation-states. ...the governments that benefit most from the core-agreement...tend to offer greater compromises. Bargaining tends to be issue-specific...*" (Moravcsik 1998: 7). De liberale intergovernmetalistene ser på integrasjonen som en *bargaining*-situasjon innenfor rammeverket av det *eksisterende* mellomstatlige systemet. Jeg vil hevde at de interessebaserte teoriene alene ikke er **tilstrekkelig** for å forklare EUs ønske om en utvidelse til CEEC; Schimmelfennig (1999: 1) sier det slik : "*A rationalist cost-benefit analysis shows that Eastern enlargement cannot be accounted for as a result of selfish and instrumental choice by the EU member states.*" Her må det trekkes inn elementer av bl.a. moral, normer, *path dependency*, fellesskapsinstitusjonenes rolle samt å vedkjenne at det finner sted en systemtransformasjon der aktørenes interesser redefineres og/eller konvergeres. Samtidig forsøker EU å legitimere utvidelsen med krav om gjennomføringen av demokratiske prinsipper (demokratisk styresett, en fungerende rettsstat, respekt for menneskerettighetene + markedsøkonomi).

Jeg antar at CNF er i stand til å forklare utvidelsen på en mer fullstendig måte. Denne teorien, som er en videreutvikling av Haas' nyfunksjonalisme, tar høyde for at partenes preferanser er mer foranderlige under prosessens gang og at de ikke bare dannes ut i fra innenrikspolitiske forhold, samt at fellesskapsinstitusjonene her blir tillagt større vekt. Også i dette perspektivet er de nasjonale regjeringene ansett som hovedaktører, men der LIG vil hevde at overnasjonal integrasjon kun er mulig i *low politics* (for eksempel økonomiske forhold) så hevder CNF at integrasjon er mulig på alle politiske områder, dvs. både innenfor *high politics* (for eksempel forsvars- og sikkerhetspolitikk) og *low politics*. Om det vil finne sted ytterligere integrasjon

(*funksjonell*) eller ikke (*dysfunksjonell*), er avhengig av partenes interesser og den *learning*-prosessen (erfaringer) som kontinuerlig finner sted.

CNF er altomfattende i det henseende at den tar hensyn til alle forhold og interesser som kan tenkes å påvirke aktørene. Også CNF vedkjenner at statene har *nasjonale* preferanser når de setter seg rundt forhandlingsbordet, men de godtar ikke at disse preferansene utelukkende er dannet ut i fra en innenrikspolitisk kontekst. Det finner sted en **systemtransformasjon** på bakgrunn av utviklingen av en kollektiv europeisk identitet/interessefellesskap som fører til *sammenfallende* og/eller *redefinerte* interesser hos aktørene. Dette fører til at grensene mellom det nasjonale og det internasjonale gradvis viskes ut (Sjursen 1998: 2), og ingen områder er utelatt fra denne prosessen. Vi får altså ikke nødvendigvis en integrasjonsprosess innenfor det eksisterende systemet.

Når det gjelder begrepet interesser så kan dette nyanseres litt ved at vi skiller mellom to forskjellige sett av interesser som en (EU-) nasjon har: de rent nasjonale og de fellesskaplige. Noen ganger vil det være tilfelle at en nasjon ser at en sak ikke vil være til gagn for sine nasjonale interesser, men samtidig innser at den vil være tjenelig for fellesskapet som helhet, og at de derfor støtter saken. Det er mye lettere for aktørene å forstå andre lands preferanser når man til stadighet møtes til forhandlinger som venner og allierte – noe EU-landene har gjort jevnlig i 45 år. Integrasjon kan også finne sted selv om den hjemlige opinionen er imot, ved at regjeringen ”skylder på” EU (vi var de eneste som var uenige, urimelig at vi skulle stoppe en så viktig sak). LIG derimot, hevder at integrasjon kun er mulig i de tilfellene der de enkelte medlemslandene ser sine egne *nasjonale* interesser tjent med en ytterligere integrasjon. Hvilken *økonomisk* egeninteresse skulle for eksempel Danmark ha av å få Polen (med sitt enorme jordbruk med billig arbeidskraft) inn i Unionen?

En annen viktig faktor i utvidelsesprosessen er Kommisjonen. Etter at mange av EUs statsleder på begynnelsen av 1990-tallet uttalte seg positivt om et fremtidig medlemskap for CEEC, så Kommisjonen en gylden mulighet til å spille en

fremtredende rolle. *"Clearly, the Commission is able to "shame" Member States into more unified behaviour when it intervenes in a timely and strategic way."* (Peterson et al. 1998: 12). Når EU utvides til 27 medlemmer er de fleste enige om at det er nødvendig med institusjonelle endringer, endringer som sannsynligvis vil styrke fellesskapsinstitusjonene. I den daglige "driften" av medlemskapsforhandlingene har Kommisjonen spilt en svært sentral rolle. Det er også i stadig større grad overlatt til Kommisjonen å fylle de "lange linjer", som Det europeiske råd trekker opp, med substansielt innhold.

Hovedfokus i denne oppgaven vil dermed være på det moralske og normative aspektet, og med path dependency, som viktige beveggrunner for at EU ønsker å integrere CEEC i Unionen. Jeg vil hevde at nasjonene ikke alltid handler nyttemaksimerende, og at de etter 45 år med tett samarbeid har et tilleggsperspektiv å tenke på – *fellesskapets interesser*; samt at det er svært vanskelig å stoppe en prosess som er kommet godt i gang og som det er skapt så store forventninger og prestisje til. Når det gjelder de interne uenighetene så har Kommisjonen spilt en avgjørende rolle i å kompromisse EU frem til enighet om utvidelsen (Baun 2000: 42). Men, bildet må ikke fremstå som unyansert, nasjonale egeninteresser må ikke neglisjeres, disse spiller fortsatt en fremtredende rolle.

Når jeg har valgt å forklare EU-utvidelsen til CEEC som case ved hjelp av integrasjonsteori så er det ikke dermed sagt at konklusjonene er noe som kan generaliseres. Jeg, og mange med meg (bl.a. Rosamond 2000: 15) vil hevde at EU er å anse som *sui generis*, det finnes ikke noe tilsvarende internasjonalt/overnasjonalt samarbeid der stater frivillig har gått sammen om å avgi så mye suverenitet til fellesskapsorganer. Dette, og det at denne utvidelsen er så spesiell som den er, gjør at funnene i analysen sannsynligvis ikke vil være særlig valide til å generalisere om eventuelle utvidelser av andre internasjonale organisasjoner, ei heller med henblikk på tidligere utvidelser av EU (med et *lite* unntak for Hellas, Irland, Portugal og Spania). Generaliseringsproblemet er noe som ofte medfører kritikk av kvalitativ analyseteknikk.

1.2.3 Data/kilder

Jeg vil i all hovedsak benytte meg av andrehåndskilder. Om utvidelsesprosessen er det skrevet en mengde bøker og artikler. En annen kilde som også vil være av stor interesse er taler/uttalelser som er gitt av statsledere (i EU landene), samt taler/uttalelser fra ledende personer innen felleskapsinstitusjonene, da først og fremst fra presidenten i Kommisjonen og kommissærer direkte knyttet til utvidelsen. Talene vil være med på å fastslå hvilke føringer og forventninger som har blitt lagt under prosessens gang. I tillegg vil jeg se på dekreter, krav og sluttnotater fra for eksempel IGC'ene, bl.a. de konkrete kravene EU har stilt til CEEC før et medlemskap er aktuelt, samt offisielle EU-brosjyrer og www. Ved hjelp av disse kildene vil jeg fastslå hvorfor EU har ønsket å gjennomføre denne enorme utvidelsen til tross for det som taler imot.

1.3 Disposisjon

Etter det innledende kapittelet vil det følge et kapittel med en gjennomgang av de viktigste hendelsene mellom CEEC og EU. Fra slutten av Den kalde krigen, via København-møtet (1993), til medlemskapsforhandlingene kom i gang (1998) og frem til i dag (2002). Deretter vil det komme et teori- og metodekapittel, som etterfølges av tre drøftelseskapitler som hver er tilpasset en av de tre hypotesene mine om caset, og som tar for seg en tidsperiode fra slutten på Den kalde krigen og frem til i dag: henholdsvis 1989-1993; 1993-1998; 1998-2002. I disse kapitlene vil jeg teste hypotesene opp mot empirien og de to (delvis) konkurrerende teoriene jeg benytter meg av – CNF og LIG. Til slutt vil det bli et kapittel for avsluttende bemerkninger og konklusjoner.

Kapittel II, HISTORISK OVERBLIKK

1989-2002

2.0 Innledning

Dette kapittelet vil fremstå som et rent empirisk kapittel, med fokus på de historiske hendelsene fra kommunismens fall, via København-møtet til de første sentral- og østeuropeiske landene begynte med offisielle medlemskapsforhandlinger i 1998 og frem til i dag. Dvs. utviklingen i samarbeidet mellom CEEC og EU de siste 13 årene, og hendelser, uttalelser og konkrete handlinger innen EU som respons på dette. Etter kommunismens fall var de fleste østeuropeiske landene raskt ute med å proklamere at EU var nøkkelen til deres mål om å gjenforenes med Europa. Og et eventuelt EU-medlemskap fungerte som en kraftig magnet i utformingen av ærgjerrigheten til kandidatlandene (Cowles et al. 2000: 151).

2.1 Slutt på Den kalde krigen

Oppgaven har ikke som formål å forklare hva som førte til slutten på Den kalde krigen, men vil forsøke å belyse *følgene* av dette på europeisk politikk. Det var slutten på Den kalde krigen som muliggjorde at CEEC kunne orientere seg mot EU, noe som fordret handling fra EUs side: *"The 1989 revolutions presented for the EU and its member states not only new opportunities, but also **the risk of political instability** if the transformation process should fail. The academic literature broadly agrees that the best way to avert this potential risk is to integrate the CEECs with the EU and ultimately to allow for eastern enlargement."* (Cowles et al. 2000: 164, min uthevelse).

Da Gorbatsjov kom til makten i USSR i 1985, innledet dette begynnelsen på slutten for kommunismens grep om halve Europa. Gorbatsjovs nyorientering med glasnost og perestrojka var med på å bane vei for reformene i Polen, som høsten 1989 spredte seg

til Ungarn, DDR, Bulgaria, Romania og fløyelsrevolusjonen i Tsjekkoslovakia; en revolusjon som spredte seg over hele CEEC. I september/oktober 1989 falt de kommunistiske regimeene som dominobrikker, og 9. november ble Berlinmuren stormet og ”revet ned”. Et kuppforsøk mot Gorbatsjov resulterte i at Boris Jeltsin kom til makten og USSRs oppløsning i desember 1991. Kommunismens fall banet også veien for tysk gjenforening, en gjenforening som fant sted 3. oktober 1990. Om det ikke var slutten på Den kalde krigen som førte til at det ble igangsatt en utvidelsesprosess, så var det i hvert fall den som muliggjorde den.

Allerede i juli 1990 søkte Malta og Kypros om medlemskap, neste land ut var Ungarn og Polen i mars/april 1994, deretter fulgte resten på rekke og rad.

Kommunismens fall i CEEC kom som en overraskelse på vestlige ledere (*og statsvitere*), og med den kom befolkningens forventning om et liv tilsvarende vestlig standard i løpet av få år. Oppslutningen om EU-medlemskap har vært svært høy i CEEC – om enn litt dalende de siste årene. Vestlige ledere var raskt ute med å love hjelp til CEEC, i første omgang i form av økonomisk bistand. Men forventningene om medlemskap steg i øst (Sjursen 1998: 5), og det første klare svaret (om medlemskap) fra et samlet EU kom på København-møtet i juni 1993. Der aksepterte Det europeiske råd prinsippet om at de sentral- og østeuropeiske landene, som ønsker det, *skal* bli medlemmer av EU. Noe som i og for seg ikke var en revolusjonerende uttalelse i og med at det er fastslått i Roma-traktatene at et hvert europeisk land er et potensielt medlem av Unionen.

2.2.0 Døren åpnes (på gløtt)

Som nevnt så var de første midlene som ble tatt i bruk økonomiske, de kom hovedsakelig i form av *PHARE* (Poland and Hungary – Aid for the Reconstruction of Economies), og Europaavtalene (*Europe Agreements*). PHARE var multilateral bistand fra de enkelte EU-landene til (i første omgang Polen og Ungarn, men senere til) samtlige av søkerlandene. PHARE ble koordinert av Kommisjonen fra og med juli 1989. I 1996 fikk for eksempel Estland tildelt ca. 650,- kr. pr. innbygger via PHARE

(Grabbe et al. 1998: 39), noe som tilsvarer at Norge skulle motta ca. 2,9 milliarder kr. I 1990 ble EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) etablert, EBRD er et instrument for å fremme vekst i privat sektor og markedsøkonomi generelt. Deretter kom Europaavtalene som var atskillig mer omfattende og differensierte avtaler enn PHARE, mellom EU og hvert enkelt land. De første Europaavtalene ble signert med Ungarn, Polen og (daværende) Tsjekkoslovakia i desember 1991.

2.2.1 Europaavtalene

Disse avtalene blir av Baun (2000: 31) beskrevet som: *”...the closest relations with the EC possible short of full membership”*. Noe som er tilfelle når det gjelder avtalenes omfang, men ser vi kun på Det indre marked (SEM), så er EØS-avtalen mer omfattende i og med at EFTA-landene er fullverdige medlemmer av det. Raskt etter murens fall kom det signaler fra CEEC med forventninger om tettere politiske og økonomiske bånd med EU. Under Strasbourg-møtet i desember 1989 gav EUs statsledere Kommisjonen i oppgave å utforme nye tilknytningsformer mellom EU og CEEC, en assosiert tilknytning. Helmut Kohl uttrykte et ønske om en svært omfattende avtale, og at dette skulle være starten på *”...a much closer relationship...”* (Kohl, 1989, i Baun 2000: 31). Tyskland var også det landet som i fremste rekke agiterte for en utvidelse. Resultatet av dette (Europe Agreements) gikk langt utenfor de andre eksisterende handels- og samarbeidsavtalene. Europaavtalene la *grunnlaget* for EUs krav til CEEC om et fungerende demokrati, styre ved lov, respekt for menneskerettigheter og en fungerende markedsøkonomi, før et medlemskap kunne bli aktuelt. Avtalene ble individuelt tilpasset hvert enkelt av de aktuelle sentral- og østeuropeiske landene, og Kommisjonen var nøye med å presisere at det ikke lå noen *automatikk* om et fremtidig medlemskap innenfor rammen av disse avtalene.

Assosieringsavtaler var tidligere inngått med Hellas, Spania og Portugal med det siktemål at de gradvis skulle tilpasse seg til EU, og dermed forberedes for et medlemskap. En slik avtale ble også inngått med Tyrkia, men her ble det gjort helt klart at landet ikke vil kunne starte reelle medlemskapsforhandlinger før landet rydder

opp i sin tvilsomme omgang med menneskerettighetene og svake økonomi. Europaavtalene sikret økt politisk og økonomisk samarbeid mellom EU og CEEC: *"The Europe Agreements...provided for increased EC economic and financial assistance to the CEECs, and for the establishment of a bilateral "political dialogue" and institutionalized consultation between the EC and associated countries."* (Cram et al. 1999: 273). For eksempel så økte EUs eksport til Polen med 508,3 %, og til Tsjekkoslovakia med 580,7 % fra 1988 til 1996 (Cram et al. 1999: 217). Avtalene innebar en asymmetrisk nedbygging av handelsbarrierer mellom avtalepartnerne, der EU reduserte sine barrierer fortere enn det CEEC behøvde, på den annen side så sørget EU for unntak på viktige "sensitive" områder innen landbruk, tekstiler, kull og stål. Paradokset er at disse sektorene stod for ca. 40 % av Polens totale eksport til EU i 1991 (Baun 2000: 34).

Men disse avtalene dreide seg om mye mer enn nedbygging av handelsbarrierer, de omhandlet seks hovedområder: politisk dialog, frihandel, økonomisk samarbeide, kulturelt samarbeide, finansielt samarbeide, institusjoner til fremme av konsultasjoner og felles politiske avgjørelser. Politisk dialog innebar jevnlig bilaterale møter, også på parlamentarisk nivå, samt at landene forsøkte å koordinere sin utenrikspolitikk på visse områder; dagens 15 + søkerlandene holder jevnlig møter i FN for å koordinere sine synspunkter. I CEEC ble avtalene sett på som første skritt på veien mot fullt medlemskap, og ECJ (European Court of Justice) uttalte at avtalene ville danne *"...special privileged links with a none-member country, which must, at least to a certain extent, take part in the Community system."* Baun (2000: 30/31) fremhever at disse assosieringsavtalene forberedte CEEC på et EU-medlemskap. Pga. at avtalene var så omfattende måtte de ratifiseres av alle de nasjonale parlamentene, noe som var (er) svært tidkrevende, dermed ble ikke de første avtalene fullt iverksatt (med Polen og Ungarn) før i februar 1994 – interimsavtaler fungerte i mellomtiden.

2.3 København, og CEEC søker medlemskap

Under fremforhandlingene av Europaavtalene gjorde EU det helt klart at økt integrasjon i dybden, dvs. indre reform, hadde *forrang* fremfor økt integrasjon i

bredden, dvs. utvidelsen. Etter at Maastricht-avtalen (TEU) var i boks (1991) ble det rettet mer fokus østover. Parallelt foregikk forberedelser om medlemskap for fire EFTA-land (Finland, Norge, Sverige, Østerrike). I juni 1992 kom Kommisjonen igjen på banen med sin rapport "*The Challenge of Enlargement*", som påkalte en ny form for partnerskap mellom EU og CEEC. I desember samme år på Edinburgh-møtet startet forberedelsen til det historiske København-møtet.

København-møtet i 1993 blir sett på som et "*point of no return*" for utvidelsen. Her uttalte Det europeiske råd at: "*...the associated countries in Central and Eastern Europe **shall** become members of the European Union*" (min uthevelse), men de la til: "*Accession will take place as soon as an associated country is able to assume the obligations of membership by satisfying the economic and political conditions required.*" (i Baun 2000: 44). De såkalte "København-betingelsene" inkluderer krav om: demokrati, styre ved lov, respekt for menneskerettigheten, en fungerende markedsøkonomi og full implementering av EUs *acquis communautaire*.

"*...the newly independent CEECs soon made it clear that membership in the EC was the key to their goal of "rejoining Europe".*" (Cram et al. 1999: 273). Etter København kom det en jevn strøm av offisielle søknader om EU-medlemskap fra CEEC til Brussel. Førstemann ut (av de sentral- og østeuropeiske landene) var Ungarn i mars 1994, de ble 5 dager senere etterfulgt av Polen. Det at de første formelle søknadene kom økte presset på EU om å utarbeide en samlet, altomfattende strategi for hvordan CEEC skulle tilpasse sin samfunnsstruktur til EUs. Kun 13 dager etter at Polen leverte sin søknad iverksatte Kommisjonen prosedyrene for konsultasjoner, med sikte på å starte reelle medlemskapsforhandlinger. De resterende (nåværende) søkerlandene leverte sine søknader som følger: Romania og Slovakia i juni 1995, Latvia i oktober 1995, Estland i november 1995, Litauen og Bulgaria i desember 1995, Tsjekkia i januar 1996 og Slovenia i juni 1996. Malta og Kypros hadde søkt om medlemskap allerede i 1990 (Malta trakk sin søknad tilbake i en kort periode (1996-1998, pga. regjeringsskifte).

2.4.0 EUs ”før-medlemskap-strategi”

Etter at medlemskapssøknadene begynte å strømme på, fikk EU et stadig større press på seg for å utforme en omfattende og sammenhengende ”før-medlemskap-strategi”. Kommisjonen fikk på Korfu-møtet i juni 1994 i oppdrag å utforme en slik helhetlig strategi. I andre halvdel av 1994 var det Tyskland som hadde formannskapet, og som det fremste ”pro-utvidelses-landet”, la tyskerne ned enormt med prestisje og arbeide i en helhetlig strategi med sikte på opptak av første gruppe i 2000. Denne strategien ble vedtatt på Essen-møtet i desember samme år, og baserte seg på København-betingelsene, hviteboken for Det indre marked og et forsterket strukturert samarbeide. Hvilte på 6 grunnelementer: tilpassning ved hjelp av jevnlig politiske møter med detaljerte retningslinjer, krav om demokrati, fungerende rettsstat, respekt for menneskerettighetene, markedsøkonomi og tilpassning til EUs *acquis*:

- *”Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union. Membership presupposes the candidate’s ability to take on the obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union.”* (Det europeiske råd, 1993).

Tidlig i 1995 uttalte Tysklands forbundskansler, Helmut Kohl, at Polen, Tsjekkia og Ungarn burde være medlemmer av EU f.o.m. 2000. Dette skapte reaksjoner bl.a. i de nordiske EU-landene som ville ha med et samlet Baltikum i den første puljen. I mai 1995 kom så Kommisjonen med hviteboken om SEM/CEEC (vedtatt på Cannes-møtet i 1995), som skulle fungere som et detaljert veikart for integrasjon av økonomien i de enkelte medlemslandene til EUs indre marked. Samtidig understreket EU at *nye medlemmer ikke ville bli tatt opp før EU var klare for det*, dvs. før indre reformer tilpasset 27 medlemmer var på plass. Mye av grunnen til at det har vært så vanskelig å bli enig innad i EU om indre reformer ligger i de 15 landenes sprikende interesser i synet på hva slags EU de ønsker seg i fremtiden – hva skal EU utvikle seg til? Også

innad i landene er det forskjellige syn på hvilken utvikling for EU som er ønskelig. EUs strategi har blitt kritisert for (Grabbe et al. 1998: 29) å legge for stor vekt på kriterier som CEEC må tilpasse seg, og for liten vekt på de nødvendige reformene som må komme i EUs beslutningssystem og institusjonelle utforming. Her kan det være interessant å merke seg at intet nytt medlemsland i de tidligere utvidelsene har tilpasset seg 100 % av EUs *acquis* ved datoen for inntreden i Unionen, noe som nå kreves av de østlige søkerlandene (Grabbe et al. 1998: 39).

2.4.1 Agenda 2000 og Luxembourg

F.o.m. 01.01.1995, gikk EU fra 12 til 15 medlemsland som måtte enes om den kommende utvidelsen. Kohls uttalelse om Polens, Tsjekkias og Ungarns inntreden i 2000 ble sett på som en strategi basert på geopolitiske interesser. Dette skapte en debatt innad i EU om hvilke kriterier som skulle skille ”klienten fra hveten”, dvs. hvem som skulle komme med i første runde og hvem som måtte vente. Det ble etter hvert enighet om at *objektive* kriterier om hvor langt de var kommet i tilpassningsprosessen (i København-betingelsene og gjennomføringen av *acquis*), skulle legges til grunn for rangeringen – en rangering som ble foretatt av Kommisjonen. Deretter ble det vedtatt at det var ”stadion-modellen” (Cram et al. 1999: 277) som skulle legges til grunn, dvs. at offisielle forhandlinger skulle starte med noen land, men at de som ikke kom med i første pulje kan aspirere til å ta igjen, eller endog gå forbi, teten. Madrid-møtet i desember 1995 bestemte at forhandlingene skulle starte etter gjennomføringen av neste IGC (Amsterdam); senest i 1998, og at Kommisjonene skulle utarbeide dokumenter (*Opinions/avis*) over ”skikketheten” (dvs. hvor langt de var kommet i tilpassningsprosessen) til hvert enkelt søkerland med henblikk på medlemskap. EU lovet å danne en fast ”europisk konferanse” der EU og samtlige av søkerlandene var med, slik at de som ikke kom med i første pulje skulle føle at de var satt helt på sidelinjen. Kommisjonen begynte med *opinions* i 1996, og rapporten over hvert enkelt søkerland leveres årlig, den siste i november 2001.

Amsterdam-traktaten mislyktes med tilstrekkelige indre institusjonelle reformer (Sjursen 1998: 9) i og med at satslederne mente at slike ”vanskelige” reformer kunne

utsettes, dette pga. at utvidelsen ikke ville finne sted på mange år (Cowles et al. 2000: 195). Derfor endte de opp med et vedtak om at senest ett år før EU overskrider 20 medlemmer må de indre reformene være på plass, samtidig ble prinsippet om *fleksibilitet* vedtatt – dvs. at vi om et par år kan se et EU bestående av et *A-* og *B-lag*; der A-laget går foran i integrasjonsprosessen og muligens vil trekke B-laget med seg – etter hvert.

Rett etter Amsterdam-møtet, i juli 1997, presenterte Kommisjonen sin *Agenda 2000*. Dette er Kommisjonens samlede anbefalninger om hvordan CEEC skal tilpasse seg EU. Både hvilke områder, rekkefølgen og tempo som er best, før et medlemskap kan bli aktuelt. I tillegg til dette, og minst like viktig, inneholder Agenda 2000 også forslag til indre politiske reformer (både av institusjonell og økonomisk art) i EU, endringer som må gjennomføres før man går fra 15 til 27. Hovedpunktene her er endringer av CAP, Struktur- og Samhørighetsfondene og et nytt finansielt rammeverk.

I Agenda 2000 gikk Kommisjonen inn for en utvidelse i puljer, der de differensierte mellom søkerlandene ut i fra objektive kriterier om hvor langt de var kommet i tilpassningen (Baun 2000: 82). Kommisjonen *foreslo* at forhandlingene skulle begynne med Estland, Kypros (pga. en hestehandel der Hellas godtok tollunion mellom EU og Tyrkia), Polen, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn. Søkerlandene som ikke kom med i første pulje ble lovet økt politisk, bl.a. jevnlig bilaterale møter, og økonomisk bistand (økt bistand ble linket til gjennomføring av reformer). Det ble proklamert at det skulle være mulig å ”catch-up” med de i første pulje. På grunn av omfattende uenighet, noe som medførte langvarige forhandlinger i EU, ble ikke Agenda 2000 endelige vedtatt før i mars 1999.

Under Luxembourg-møtet (desember 1997) valgte Det europeiske råd å følge Kommisjonens anbefalning, og kom med sin offisielle avgjørelse om å begynne medlemskapsforhandlingene med 6 land: Estland; Kypros; Polen; Slovenia; Tsjekkia; Ungarn. I London den 31. mars 1998 kom de offisielle forhandlingene (med de 6 første) i gang. Alle utenriksministerne (også til de søkerlandene som ikke kom med i

første pulje) var tilstede – møtet ble boikottet av Tyrkia. Agenda 2000 ble formelt godkjent (med visse endringer) på Berlin-møtet i mars 1999.

EUs samlede strategi mot CEEC bestod, etter Amsterdam-møtet i 1997, av fem nøkkelementer: Europaavtalene, SEM-hviteboken, PHARE, de formelle politiske dialogene og Agenda 2000. Alle disse 5 elementene har som formål er å guide søkerlandene i forberedelsen til medlemskap.

2.5 Helsingfors og Nice-traktaten

Helsingfors-møtet skulle være det store ”utvidelses-møtet” (Baun 2000: 127). Under ledelse av Kommisjonens nye president, Italias tidligere statsminister Romano Prodi, kom det historiske vedtaket på Helsingfors-møtet i desember 1999 om at EU ville iverksette forhandlinger med *alle* de 12 søkerlandene. Bakgrunnen for dette vedtaket finner man i to hendelser: **I)** De 5 landene som ikke ble tatt med i den første forhandlingsgruppen i 1998 hadde gjort store fremskritt med å tilpasse seg EUs *acquis* samt reformer på det økonomiske området, og (enda viktigere); **II)** Kosovo-krigen satte en snarlig og bredere utvidelse på dagsorden. *”In explaining this change, Commissioner Verheugen argued that...the political situation in Europe had completely changed in the meantime, making it necessary to adopt a more inclusive strategy in order to ensure stability and security in Eastern and Southeastern Europe.”* (Baun 2000: 127). EU innså at det hastet med å innlemme flest mulig av de sentral- og østeuropeiske landene, som en stabiliserende faktor. Mye av den støtten NATO og EU fikk under Kosovo-krigen fra CEEC, kom som en følge av at de bl.a. ble lovet et fremtidig medlemskap. EU presenterte i april 1999 sin *stabilitetspakt*, som åpnet for et fremtidig EU-medlemskap for de statene som tidligere utgjorde Jugoslavia. Dermed var nå alle 12 søkerlandene, hvorav 6 av dem fra og med mars 1998 og 12 fra og med februar 2000, i aktive *medlemskapsforhandlinger* med EU – i tillegg til at Tyrkia satt på venterommet.

Slik Helsingfors skulle være ”utvidelses-møtet”, var Nice-traktaten planlagt å bli den store ”utvidelses-traktaten” som skulle forberede EU på 27 medlemmer. Her skulle de

store institusjonelle reformene i EU komme på plass. Det endelige resultatet inkluderte institusjonelle reformer – men ikke i tilstrekkelig grad. Det europeiske råd uttrykte under Nice-møtet (desember 2000) at de håpet at *første pulje* kunne komme med tidsnok til å få være med i EP-valget (*The European Parliament*) i 2004. Foreløpig er ikke Nice-traktaten iverksatt pga. at irene stemte ”Nei” i en folkeavstemming – en ny vil bli avholdt på et senere tidspunkt. Gøteborg-møtet i juni 2001 bekreftet vedtaket fra Nice og satte som mål at forhandlinger med de fremste landene skal avsluttets innen utgangen av 2002.

Under hele utvidelsesprosessen har CEEC presset på for å få en konkret dato for når de første landene kan bli medlemmer. Dette er noe EU hele tiden har motsatt seg under henvisning til at det vil ta fokuset bort fra det viktigste; kommissær van den Broek sa det slik: ”[EU]...*should never give the impression that the ”time” factor could become more important than the ”conditionality” factor.*” (Baun 2000: 128). Men slik Kosovo-krigen var en katalysator for utvidelsesprosessen, kan man også forvente at ”11. september” vil være det. Terrorangrepet mot USA satte søkelyset på behovet for økt internasjonalt samarbeide vedrørende etterretning og politiarbeid, og sikkerhetspolitikk generelt. EU har allerede utarbeidet en felles arrestordre på bakgrunn av denne hendelsen. Dette er et samarbeide som vil være enklere for EU sammen med medlemsland, enn med land utenfor Unionen. Uansett grunn, når Kommisjonen 13. november 2001 presenterte sin årlige statusrapport (*opinions*) over søkerlandene, fastslo de (og anbefalte) at hele 10 av de 12 er å anse som klare for medlemskap fra og med 1. juni 2004 – kun Romania og Bulgaria ser for øyeblikket ikke ut til å bli med i 1. pulje (Enlargement well on track 2001: 2).

Kapittel III, TEORIENE OG METODE

3.0 Innledning

I dette kapitlet vil de to integrasjonsteoriene presenteres. Jeg mener det vil være svært fruktbart å analysere LIG og CNF opp mot hverandre i forbindelse med min problemstilling. Dette pga. at CNF inneholder mange av de samme elementene som LIG, men i tillegg favner bredere (omfatter mer) – og er dermed også mer treffende? Etter dette vil case-studiet utdypes, samt problemer knyttet til reliabilitet, validitet og operasjonalisering (dvs. metode og forskningsdesign).

3.1 Integrasjonsteori

Som tidligere nevnt så søker integrasjonsteorier å forklare hvorfor suverene stater frivillig velger å oppgi deler av sin nasjonale selvråderett til et internasjonalt/overnasjonalt organ/institusjon. Integrasjonsteori blir som oftest brukt for å forklare hvorfor integrasjon i **dybden** (for eksempel økt bruk av QMV i Unionsrådet) finner sted, ikke i **bredden** (utvidelse av medlemsmassen). Likevel mener jeg at det vil være fruktbart å forklare østutvidelsen ved hjelp av integrasjonsteori. Dette pga. at det vil være tendensiøst å hevde at østutvidelsen kun vil medføre økt integrasjon i bredden; utvidelsen vil i høyeste grad også medføre en nødvendighet av ytterligere integrasjon i dybden (Grabbe et al. 1997: 2), bl.a. omfattende institusjonelle reformer.

Slik utvidelsesprosessen har utviklet seg de siste 13 årene, har EU jevnlig kommet med nye forslag (for eksempel Agenda 2000) på ytterligere integrasjon i dybden, både som en direkte (Unionsrådet vil ikke fungere effektivt med 27 medlemsland med dagens beslutningssystem), og en indirekte (flere medlemsland ønsker ytterligere

integrasjon for å forhindre at Tyskland får en alt for sterk rolle i EU etter utvidelsen) konsekvens av østutvidelsen.

I og med at EU-utvidelsen til CEEC er en slags symbiose mellom integrasjon i bredden og dybden, så vil det være fruktbart å forklare dette caset ved hjelp av integrasjonsteori. Jeg regner med at LIG og CNF vil bidra med interessante variabler for å forstå bakgrunnen for utvidelsen og selve prosessen.

3.2 Liberal intergovernmentalisme (LIG)

Liberal intergovernmentalisme anser aktørene på den internasjonale arena for å være dominert av nasjonale regjeringer, der institusjoner spiller en perifer og underordnet rolle (Moravcsik 1993: 508). Det er de nasjonale (økonomiske) egeninteressene (interesser som dannes ut i fra *innenrikspolitiske* forhold) som er rådende i forhandlinger, og forhandlingssituasjonen er preget av *bargaining* der det er de store aktørene (i EU: Frankrike, Storbritannia, Tyskland) som er de dominerende/toneangivende. LIG benekter ikke at *spillover* kan finne sted, men da bare innenfor *low politics* (økonomi, velferd) og ikke innenfor *high politics* der regjeringene vil ha full kontrollen. I EUs tilfelle, er det de 15 medlemsstatene som er de sentrale aktørene, og det er deres rasjonelle *nasjonale* interesser som styrer prosessen.

Videre mener LIG at EU ikke er å anse som *sui generis*, Moravcsik (1998: 2) hevder tvert imot at LIG også kan brukes for å forklare integrasjon i andre regioner på samme måten som LIG forklarer europeisk integrasjon; og at det ikke er nødvendig å utvikle en egen teori for å forklare europeisk integrasjon. På denne måten reduseres EU til et hvilket som helst annet internasjonalt samarbeidsorgan som kan forklares ut i fra nasjonale egeninteresser med statene som de ledende aktørene.

Moravcsik (1993: 481) hevder at en forståelse av innenrikspolitikken i en stat er en forutsetning, ikke et supplement, i analysen av samhandling mellom stater. Og han (i Keohane et al. 1991: 47) beskriver LIG, i forbindelse med integrasjonsprosessen i EU,

som at *"Each government views the EC through the lens of its own policy preferences; EC politics is the continuation of domestic politics by other means."* Dette punktet, og det at regjeringenes hovedinteresse er å forbli i regjeringsposisjon (Moravcsik 1993: 483), legger premissene for den mellomstatlige *bargainingen*.

Moravcsik (1998) vektlegger de nasjonale interessene og statene som de sentrale aktørene når det er snakk om fremforhandling av såkalte *grand bargains*. Dette er saker som har en avgjørende effekt (*history making*) på hvordan fellesskapet utvikler seg over tid, for eksempel Romatraktatene, Fellesmarkedet, EMS (*European Monetary System*), SEA, TEU – en fellesnevner for disse sakene er at de nasjonale regjeringssjefene er tungt inne i bildet under forhandlings- og beslutningsprosess.

På samme måten som Putnam (1998) argumenterer, tilbyr også *"Moravcsik...a model of a two-level game to explain European integration consisting of a liberal theory of national preference formation and an intergovernmentalist account of strategic bargaining between states."* (Rosamond 2000: 136, min uthevelse). Det vil si at de interessene som statene fremmer i EU har sitt opphav i en innenrikspolitisk *bargaining*. På dette punktet skiller LIG seg klart fra tradisjonell intergovernmentalisme som behandler stater som *"black boxes"*, der man ikke analyserer de innenrikspolitiske forholdene for å forklare internasjonale standpunkter. LIG hevder at når statenes interessene er formulert (ved hjelp av innenriks-*bargaining*), blir de gjenstand for *bargaining* mellom stater.

Hvilke *interesser* er det så som er fremtredende? Moravcsik (1998: 3) fremhever tre hovedgrunner til at den europeiske integrasjonen har funnet sted i det hele tatt: *"...patterns of commercial advantage, the relative bargaining power of important governments, and the incentives to enhance the credibility of interstate commitments."* Blant disse er den aller viktigste beveggrunnen den kommersielle/økonomiske fordelene ytterligere integrasjon medfører. Ut i fra denne argumentasjonen neglisjerer LIG det som ofte blir fremhevet som hovedgrunnen (bl.a. Williams 1994: 21) til at integrasjonsprosessen i EU kom i gang i det hele tatt – nemlig behovet for å sikre **en**

varig fred i Europa; noe som oppnås ved at statene blir gjensidig avhengige av hverandre. LIG fremhever i stedet for fredstanken, en argumentasjonsrekke som vektlegger nasjonale egeninteresser, og da spesielt de økonomiske, samt at det er de store tunge aktørene (statene) som er premissleverandører til ”spillet”: *”European integration resulted from a series of rational choices made by national leaders who consistently pursued economic interests...”* (Moravcsik 1998: 3). Skal LIG ha noe å tilføre østutvidelsen må det kunne argumenteres troverdig for at dagens EU-medlemmer (i hvert fall ”de tre store”) ser klare økonomiske fordeler av utvidelsen – som ikke kunne vært oppnådd på en annen måte.

Bargaining kan forstås som internasjonale/mellomstatlige forhandlinger som foregår i en vennlig atmosfære der beslutninger fattes ved enstemmighet. Alle aktørene (statene) har informasjon om de andre aktørenes preferanser, og transaksjonskostnadene er lave *”...because of the long time-frame of negotiations and the innumerable possibilities for issues linkages, trade-offs and sub-bargains.”* (Rosamond 2000: 138). Moravcsik (1993: 7, 11, 13) legger tre hovedforutsetninger til grunn; **1)** Hovedaktørene er rasjonelle autonome individer og grupper som handler ut i fra egeninteresse; **2)** Regjeringene gjenspeiler det innenrikspolitiske miljøet som legger føringer på interessene internasjonalt; og **3)** Konflikter og samarbeid reflekterer statenes interesser. Moravcsik (1998: 9) mener at *”...governments transfer sovereignty to international institutions where potential joint gains are large, but efforts to secure compliance by foreign governments through decentralized or domestic means, are likely to be ineffective.”* I en bargaining-situasjon vil mye makt tilfalle de landene som er *minst interessert* i en progresjon. Beslutningene i EU vil derfor ofte tendere mot *”...the lowest common denominator...”* (Moravcsik 1993: 501). Dette kan motvirkes ved at de bl.a. tilbys *side payments*.

I dette to-nivå spillet er det regjeringene som sitter med full informasjon, dette fortinnet benytter de overfor den hjemlige opposisjonen ved at de blir presentert med et ”take-it-or-leave-it” opplegg, der regjeringene vil fremheve at dette var det beste de kunne få til i Brussel; dermed vil integrasjonsprosessen være med på å styrke

regjeringene overfor den hjemlige opposisjonen og dermed en grunn i seg selv til å godta suverenitetsavståelse. Som Wessels (i Rosamond 2000: 140) ser det: “...*the average European citizen...cannot trace the accountability, as responsibilities for specific policies are diffused.*” På en måte kan man si at Moravcsik ser på den europeiske integrasjonen som et kynisk spill der de nasjonale regjeringene innser at det å gå med på ytterligere integrasjon faktisk vil være med på å styrke nasjonalstaten pga. en styrket posisjon for regjeringene.

Når Moravcsik snakker om styrkede regjeringer, så mener han i all hovedsak en styrkning av ”de tre store” regjeringene i EU - dvs. Tyskland, Frankrike og Storbritannia. “*Such compromises and bargains as are contained in “historic” intergovernmental agreements are made largely because they benefit the key national governments involved in the negotiations; a series of side payments are used to buy off the weaker member states.*” (Cram et al. 1999: 13). Det er ”de tre store” som er ledende, dvs. med mest innflytelse, på forhandlingene og det er også disse som har mest å tjene (eventuelt tape) på utfallet av integrasjonsprosessen. Mens motstandernes støtte vedrørende østutvidelsen der for eksempel mange av de søreuropeiske landene er skeptiske, blir ”kjøpt” ved at EU lover økt fokus og bistand til *Maghreb* regionen. Som Moravcsik (1998: 3) så treffende sier det: “*The outcomes reflected the relative powers of states...*”

På samme to-nivå måten argumenterer Milward (Rosamond 2000: 139) med, i saker der regjeringen uoffisielt er enig, men som de vet at de ikke vil vinne gehør for i den hjemlige velgermassen (eventuelt parlamentet hvis den må ratifiseres) uten et ”mandat” fra EU. De kan dermed godta et kompromiss i Brussel som de deretter presenterer hjemme for eksempel som et ultimatum de ”måtte” godta for ikke å stoppe hele prosessen. Rosencrance (i Zielonka 1998: 20) bruker følgende som eksempel på dette: “*Even a weak Italian Government may be able to pass a “Europe tax”, but it has difficulty cutting spending and adopting new taxes for purely domestic programs.*” På denne måten ”bruker” de nasjonale regjeringene EU som spydspiss for å få gjennomslag for kontroversielle saker. Det vil også være mye vanskeligere for et lite

medlemsland (for eksempel Portugal) å blokkere et historisk steg i integrasjonsprosessen, enn det vil være for et stort land (Storbritannia); rett og slett pga. sin relative størrelse. Slik Milward ser det finner integrasjon sted pga. at den oppfattes som nasjonalstatens redning.

Hovedkritikken mot LIG retter seg mot at Moravcsik marginaliserer effekten institusjoner kan ha på forhandlingsforløpet og -utfallet. *"For Moravcsik, the activities of the Commission and the transnational industrial interests were peripheral to the real bargaining process which took place between the three big member states."* (Cram et al. 1999: 13). Det kan jo tenkes at det å være med på et forpliktende samarbeid *i seg selv* påvirker den nasjonale interesseformuleringen, men Moravcsik vektlegger Kommisjonens betydning på integrasjonsprosessen i svært liten grad (Matlary 1995: 23). Også Moravcsiks vektlegging av økonomiske interesser som helt dominerende kan det stilles spørsmål ved.

Heller ikke når det gjelder ideen om at det etter hvert har utviklet seg noen felles europeiske normer og verdier som "står over/går foran" de nasjonale har LIG og Moravcsik noen tro på at disse har hatt noen nevneverdig innflytelse på de store historiske "hopp" fremover i integrasjonsprosessen. *"To be sure, technocratic imperatives, geopolitical concerns, and European idealism each played a role at the margin, but none has consistently been the decisive force behind major decisions."* (Moravcsik 1998: 4, min uthevelse).

Moravcsiks hovedargument mot andre integrasjonsteorier er at de behandler EU som *sui generis*. Den europeiske integrasjonsprosessen skal behandles som en hvilken som helst annen form for mellomstatlige forhandlinger/samarbeid på internasjonalt nivå. Ved denne vinklingen blir integrasjon som middel for å eliminere faren for en ny storkrig, opprettholde de nasjonale velferdsstatene, fremme global prestisje og makt overfor supermaktene, *spillover*, en teknokratiske prosess, *path dependency* og et europeisk verdifelleskap tilnærmet uvesentlige som årsaksforklaringer på de historiske "hopp" i integrasjonsprosessen – slik som østutvidelsen er. LIGs syn på den

europiske integrasjonsprosessen (Moravcsik 1998: 4) kan oppsummeres slik: *"The integration process did not supercede or circumvent the political will of national leaders; it reflected their will."*

3.3 Comprehensive neofunctionalism (CNF)

"...a revised debate on European integration can easily be traced to the traditional divide between neo-functionalists and intergovernmentalists: were national governments the driving force behind the integration process or not?" (Cram et al. 1999: 12). I dette sitatet finner man en hovedmotsetning mellom LIG og nyfunksjonalisme; er det medlemslandene eller ikke som er de ledende aktørene i integrasjonsprosessen. Som jeg allerede har redegjort for så anser LIG medlemsstatene (og da spesielt "de 3 store") for å være de ledende aktørene, mens fellesskapsinstitusjonene bare har en perifer rolle, og tilnærmet ubetydelig når det gjelder *grand bargains*. Nyfunksjonalistene på den andre siden tillegger fellesskapsinstitusjonene en betydelig mer fremtredende rolle, selv om de etter hvert har lagt større vekt på medlemslandenes rolle enn det de opprinnelig gjorde.

Når det gjelder funksjonalisme som forklaring på europeisk integrasjon er det Ernst B. Haas som er foregangsmannen. Med sine bøker *The Uniting of Europe* (1958) og *Beyond the Nation-State* (BNS) (1964), der han imøtekommer kritikerne, la Haas grunnlaget for den funksjonelle forklaringsmodellen på europeisk integrasjon. Med comprehensive neofunctionalism (CNF) har Martin Sæter videreutviklet og forbedret denne teorien, og søker med dette å bygge en bro mellom realismen og liberalismen med hensyn til europeisk integrasjon.

De første versjonene av nyfunksjonalisme så for seg, ved hjelp av en teknokratisk og funksjonell integrasjon, en føderasjon som det endelige mål for EU. Integrasjonen skulle først finne sted på *low politics*-områder, økonomiske nøkkelområder som det ville være funksjonelt å integrere. Dette var ikke en oppgave for politikere, de viktigste aktørene var: *"Converging economic goals embedded in the bureaucratic, pluralistic, and industrial life of modern Europe provided the crucial impetus. The economic*

technician, the planner, the innovating industrialist, and trade unionist advanced the movement not the politician...” (Haas 1964: xix). Den videre prosessen skulle skje ved *spillover* fra sektor til sektor. *Spillover* er at integrasjon innenfor en sektor (for eksempel landbruk) vil funksjonelt nødvendiggjøre integrasjon på et relatert område (for eksempel standarder på mat hygiene). Etter hvert som den økonomiske integrasjonen skred frem ville dette fremtvinge et behov for mer politisk integrasjon, dvs. utvikling av overnasjonale organer. Denne teorien vant mye gehør på begynnelsen av den europeisk integrasjonen, men etter at integrasjonsprosessen mer eller mindre gikk i stå på 1960-tallet (fransk veto), 1970- (oljekrise som førte til proteksjonisme) og begynnelsen av 1980-tallet (eurosklerosen), mistet BNS-nyfunksjonalismen mye av sin legitimitet. Særlig den politiske integrasjonen med EPC på 1970-tallet viste seg å ha mer form av en prateklubb enn et effektivt organ for samordning av politikk, noe som gav et gap mellom forventninger og resultater, jf. *The capability expectations gap* (Peterson et al. 1998: 23).

Haas så også for seg en gradvis lojalitetsoverføring fra det nasjonale plan til det overnasjonale nivå, EU, og at integrasjonsprosessen etter hvert ville få sin egen dynamikk der politikerne ville se på ytterligere integrasjon som naturlig politikk, med en fremvoksende fellesskapsfølelse (Sæter 1998: 17/18). Med BNS gikk Haas stort sett bort i fra tanken om *automatisk spillover* (som David Mitrany, 1943, *A Working Peace System*, hadde introdusert), og i stedet så han for seg **funksjon** (mer integrasjon) eller **dysfunksjon** (disintegrasjon) som mulige utfall av integrasjonsprosessen; der resultatet var avhengig av aktørenes interesseoppfatning og erfaringer (*learning*) fra tidligere integrasjon (Sæter 1998: 23). Dermed ses ikke lenger integrasjonsprosessen på som automatisk, men at ytterligere integrasjon vil finne sted (eventuelt ikke finne sted) avhengig av aktørenes interesser og deres *learning*. Og *”Spillover” at the concrete organizational level becomes ”function” at the abstract systemic level, resulting from positive actor learning.*” (Sæter 1998: 24).

Moravcsik (1991: 75) har uttalt følgende om nyfunksjonalismen: *”Neofunctionalism remains the sole attempt to fashion a coherent and comprehensive theory of European*

integration.” Jeg vil hevde at de fleste teoriene for å forklare europeisk integrasjon ikke tar inn over seg det faktum at *EU vil forandre seg radikalt som følge av utvidelsen til CEEC*. Sæter (1998: 13) forklarer CNFs syn på europeiske integrasjon på denne måten: *”...seeing integration – broadly speaking – as a system transformation depending on the **convergence and redefinition of the interests of the actors**, i.e. the participating states. Such a redefined concept – which I will term comprehensive neofunctionalism (CNF)...builds to a large extent on the actor-oriented and interest-based variant of neofunctionalism developed by E. B. Haas in his book Beyond the Nation-State...”* (min uthevelse).

CNF, eller (alt)omfattende nyfunksjonalisme, er altså en revidert form av Haas’ BNS-funksjonalisme. CNF er aktørorientert og hevder at europeisk integrasjonen resulterer i en **systemtransformasjon**; der integrasjon finner sted ved hjelp av en prosess som fører til konvergerende og/eller redefinerende av aktørenes interesser. Systemtransformasjon (en prosess som LIG ser helt bort ifra) kan sees på som utviklingen av en kollektiv europeisk interessefellesskap, en identitet der felles europeiske (EU-) verdier og normer etter hvert tar mer og mer over for de nasjonale ved hjelp av *learning* og mange år med tett samarbeide. Dette vil i tilfelle være noe som støtter opp om **H1**. CNF er *”...comprehensive in the sense that it comprises all kinds of interest considerations and relationships that potentially have an influence on the behaviour of the actors in the context of integration, ranging from the field of welfare economics to that of security and defence.”* (Sæter 1998: 67/68).

Det at nyfunksjonalismen er aktørorientert gjør det mulig å koble den til realisme og overnasjonalisme: *”The actors in our international system are governments and voluntary associations. The environment consists of the beliefs, institutions, goals, and capacities of the actors...Governmental policies emanating from the environment are the inputs into the system; collective decisions are the outputs. The outputs, then, may transform the system by being fed back into it.”* (Haas 1964: 77). På denne måten står stater og institusjoner i et samspill/gjensidig avhengighet overfor sine omgivelser og struktur, der den tilbakemeldingen (*feedback*) aktørene får fra sine omgivelser vil bidra

til at aktørene omformer og/eller redefinerer sine interesser. Dette er noe som gjenspeiler aktørenes evne til å *lære*, og er en prosess som har to utganger; enten mer integrasjon (for eksempel TEU), eller mindre integrasjon (for eksempel Frankrikes boikott på 1960-tallet, som kom som følge av negativ tilbakemelding fra omgivelsene pga. forslag om flertallsavgjørelser i Ministerrådet. En boikott som endte opp med Luxembourg-kompromisset (1966), som kort fortalt innebar mindre overnasjonalitet).

CNF kan også sees på som intergovernmentalistisk i og med at den anerkjenner at det er de nasjonale regjeringene som er hovedaktører (men, ikke de eneste aktørene!). Men der CNF klart skiller seg fra LIG er at CNF hevder at overnasjonal integrasjon er mulig innenfor alle politiske områder fra velferd til sikkerhet og forsvar (dvs. både innenfor *low* og *high politics*), og at CNF mener at fellesskapsinstitusjonene spiller en betydelig rolle under prosessen og på utfallet, samt at det finner sted en systemtransformasjon. Der CNF skiller seg vesentlig fra mer tradisjonell nyfunksjonalisme er på punktene om troen på en mer eller mindre automatisk *spillover*, og at den mer klassiske nyfunksjonalismen legger for stor vekt på de overnasjonale institusjonene og for liten vekt på nasjonale egeninteresser og statene som sentrale aktører.

Når det gjelder hva CNF anser som avgjørende for om integrasjonen blir funksjonell eller dysfunksjonell så er dette avhengig av de interessebaserte kalkulasjonene til aktørene. Så lenge avgjørelsene tas ved hjelp av enstemmighet (noe som jo tidligere (før SEA) gjaldt tilnærmet alle avgjørelser i EU), er det tilnærmet irrelevant om fellesskapsinstitusjonene har et mer eller mindre overnasjonalt preg eller et intergovernmentalt. Når man derimot i dag (etter SEA) har gått over til at det er QMV som er normen (innenfor søyle 1, som jo utgjør hoveddelen av Unionen) blir situasjonen en annen. CNF ser på innføringen av QMV som et uttrykk fra aktørene om at de er interessert i at integrasjonsmaskineriet skal fungere mer effektivt. Økt bruk av QMV blir brukt som et middel for å realisere de felles målene man er enige om for Unionen, dermed vil medlemsstatene sette fremgang i integrasjonen foran mulighetene for å bli nedstemt (Sæter 1998: 71). Ikke dermed sagt at de setter mulighetene for å bli

nedstemt foran egeninteresse generelt – her kan man jo gå ut i fra at de allerede har gjort et kost/nytte analyse som konkluderte med at det er i fellesskapets interesse, og i egeninteresse, at integrasjonsprosessen fortsetter fremover. Det ble lettere å vinne gehør for økt bruk av QMV i Unionsrådet såfremt Det europeiske råd samtidig ble gitt en betydelig mer fremtredende posisjon i EU.

"The CNF is...confederalist, because the primary focus is on the interaction among formally sovereign governmental actors." (Sæter 1998: 68). Man kan dermed hevde at CNF er aktørorientert (med stater som hovedaktører) nyfunksjonalisme som forutsetter en konføderasjon – og en konføderasjon er vel den mest treffende karakteristikken av det "vesenet" dagens EU er (Friis 2000: 1). I en konføderasjon er medlemsstatene suverene ifølge internasjonal lov, men de er vanligvis bundet av traktater til å handle felles på visse spesifiserte områder av felles interesse. En annen side av saken er at konføderasjoner historisk sett ofte har utviklet seg over tid til føderasjoner (for eksempel USA).

På visse områder (da spesielt i søyle 1: det "gamle EC") er EU føderalistisk mens det på andre områder (søyle 2: CFSP/ESDP og 3: retts- og indrepolitikk) er det de konføderale elementene som styrer. Unionsrådet fungerer som et føderalt organ når det fattet beslutninger innenfor søyle 1, som har en felles politikk og er enhetlig (her har EP sammen med Unionsrådet blitt lovgivende), mens søyle 2 og 3 har felles politikk men er ikke enhetlige. Her er det viktig å merke seg (som også Sæter (1998: 69) bemerker) at både konføderale og føderale politiske beslutningssystemer kan sameksistere under en intergovernmental eller konføderal "paraply". Dette skjedde ved innføringen av Enhetsakten, der man linket sammen EPC/CFSP og EC og etablerte Det europeiske råd som det politisk retningsgivende (føderale) organ; som dermed banet vei for økt bruk av QMV. Moravcsik (1991) har også underbygget dette resonnementet, ved at han hevder at betydelige integrasjonsmessige utviklingssteg, ifølge nyfunksjonalistisk teori, er avhengig av at det først finner sted intergovernmentale/konføderale *bargaining*, noe som jo har vært tilfellet fra begynnelsen av med ECSC. Sæter (1998: 71) hevder jo at det ikke på noen tidspunkt

eksisterte annen overnasjonal kompetanse enn den som eksplisitt var delegert til fellesskapsinstitusjonene fra medlemslandenes regjeringer.

”The CNF approach requires the observer to analyse the motives, purposes, policies, and relative capabilities of the relevant actors in integrational terms and then on this basis to seek to 1) identify these actor strategies that still seem to represent realistic options, and, 2) find out what might be termed functional or dysfunctional in relation to these strategies, which together make up a multiple dependent variable.” (Sæter 1998: 75). Dette medfører at hovedaktørene først må utpekes, så må interessene deres fremheves og deretter se dette opp mot funksjon eller dysfunksjon.

Konvergens og/eller redefinering av aktørenes (statenes) interesser er en forutsetning for videre integrasjon. Og *statene selv forandrer seg* som en konsekvens av deres deltagelsen i den europeisk integrasjonsprosessen (Rosamond 2000: 52). Samtidig som statene (dvs. medlemslandene i EU) forandrer seg, vil også EU som system måtte forandre seg som følge av den kommende utvidelsen. Selve dannelsen av EU (EEC) på 1950-tallet kan sees på som en systemtransformasjon, der store deler av Vest-Europa gikk fra å være et område preget av ”anarki” til en hierarkisk sammenslutning. Med østutvidelsen vil EU bl.a. gå fra å være en vesteuropeisk sammenslutning (av og til kalt for en rikmannsklubb) til en alleuropeisk union.

Den største **kritikken** som er rettet mot nyfunksjonalismen, er at prediksjonen om en *spillover* empirisk ikke fant sted. Tvert imot så stoppet integrasjonsprosessen opp på slutten av 1960-tallet, og med den økonomiske nedgangstiden på 1970-tallet gikk den på noen områder endog tilbake pga. økt proteksjonisme fra medlemslandene. Nedprioriteringen av stater som de sentrale aktørene i integrasjonsprosessen har også blitt sterkt kritisert, da særlig fra LIG; men dette er noe Sæter (1998) med CNF har tatt inn over seg. CNF vektlegger derfor medlemslandenes rolle i prosessen betydelig høyere enn det Haas gjorde. Og med revitaliseringen av samarbeidet på midten av 1980-tallet vant nyfunksjonalismen igjen nye tilhengere.

3.4.0 Metode og forskningsdesign

Denne oppgaven er en case-studie. Kort fortalt vil dette si at jeg undersøker én enkelt sak (her: den kommende EU-utvidelsen til CEEC), og at denne saken analyseres i dybden, dvs. kvalitet/grundighet fremfor kvantitet. *"En forskningsstrategi der en studerer ett eller få enkelttilfeller av et mer generelt fenomen...Enkeltilfellet (casen) kan være en sosial enhet, for eksempel en organisasjon, men også en begivenhet eller en prosess...En typisk innvending mot case-studie er at en ikke kan uttale seg generelt ved å studere enkelttilfeller...Case-studie er likevel ikke bare undersøkende studier, men også teoritestende...På den ene siden blir det hevdet at med bare én case kan en nå den dype og kontekstrike forståelsen av enkelttilfellet og lære av det."* (Østerud et al. 1997: 33). Kritikken om at man ikke kan uttale seg generelt vil ikke ha noen påvirkning på denne analysen, i og med at generelle uttaleleser heller ikke er oppgavens formål.

Analysen baserer seg på kvalitativ metode (dvs. med ett eller få case, der man går i dybden), en hovedgrunn for å velge nettopp kvalitativ metode er *"...at feltet er for komplekst og uorganisert til kvantitativ måling..."* (Østerud et al. 1997: 136). EUs østutvidelse må anses som et så spesielt case at det er svært lite sammenlignbart med andre tidligere case. Utvidelsen til CEEC er lite sammenlignbar med de tidligere 5 EU-utvidelsene, dette i hovedsak pga. av det innlysende med det store antall søkerland denne utvidelsen omfatter, og ikke minst pga. de omfattende reformene (institusjonelt) som må komme innad i EU som en indirekte følge av utvidelsesprosessen. Også det faktum at EU anses som en svært kompleks og *sui generis* organisasjon gjør at bruk av kvantitative metoder er lite egnet for å forske på den. Generelt kan man si at kvantitativ metode er lite velegnet i studier av internasjonale politikk pga. at det ofte vil være vanskelig å operasjonalisere data over til kvantitative data.

Ifølge Yin (1994: 38/39) kan man skille mellom fire typer av case-studier; single eller multiple tilfeller av case-studier, og holistiske (dvs. med ett analysenivå) eller integrerte (flere analysenivåer) case-studier. I min analyse er det helt klart at EU-utvidelsen er å anse som et enkelt case i og med at hele den kommende utvidelsen til

CEEC har blitt behandlet som én helhetlig uatskillelig prosess fra EUs side, og at søkerlandene under store deler av prosessen har opptrådt som én gruppe i tillegg til at EU (ved Kommisjonen) har ”lovet” at 10 av de 12 som i dag forhandler om medlemskap kan innlemmes samtidig den 1. juni 2004 (kan også bli 01.01.2004 eller 01.01.2005). Slik jeg har valgt å vinkle analysen burde det være like klart at dette er en integrert case-studie, dette pga. at jeg har valgt å angripe prosessen fra forskjellige analysenivåer – på den ene siden EU som selvstendig aktør, og på den andre siden medlemsstatene som selvstendige aktører med egne nasjonale preferanser (der det siste vil være et syn som støttes av LIG). I min analyse (og enhver analyse som omhandler EU som aktør) vil dette være et skille som ofte kan være vanskelig å se klare grenser imellom. Dette er altså en *singel integrert case-studie*.

3.4.1 Hvilke analysenivåer?

Det er umiddelbart enkelt å se for seg to forskjellige analysenivåer i forbindelse med den problemstillingen jeg har valgt; der det ene vil være EU som selvstendig aktør og det andre vil være de (12) 15 enkelte medlemslandene som selvstendige aktører. Men som tidligere nevnt så er det slettes ikke alltid så enkelt å skille mellom dem når vedtak treffes, interesser fremmes og lignende. En annen side av saken er at det vil være altfor omfattende for en analyse (den vil også bli altfor uoversiktlig) om jeg skulle ta med preferansene til alle de 15 medlemslandene ved hver enkelt avgjørelse som fattes. Så i dette tilfellet har jeg valgt å gjøre som man så ofte gjør i statsvitenskapen – forenkler virkeligheten for at den skal bli mer oversiktlig.

Her velger jeg å støtte meg på Moravcsik (1998) kriterier for hvilke medlemsland som er de mest sentrale aktørene innenfor EU, dette er: Tyskland, Frankrike og Storbritannia. At Tyskland og Frankrike (aksen Paris-Bonn/Berlin) lenge har vært en hoveddrivkraft i integrasjonsprosessen har vært relativt allment anerkjent (bl.a. Williams 1994: 137) innenfor statsvitenskapen, når det gjelder Storbritannia så har dette landet i all hovedsak etter sin inntreden i 1973 blitt (sammen med Danmark) sett på som en av EUs største bremseklosser (Hill 1996: 73). Dette har forandret seg de siste årene, særlig etter det fransk-britiske toppmøtet på St. Malo i 1998 (der britene

støttet en selvstendig europeisk forsvarskapabilitet), og i med at Storbritannia under Blairs ledelse generelt er mer europavennlig innstilt enn sine to forgjengere i Downing Street. Men om Storbritannia har blitt mer vennlig innstilt overfor EU eller ikke er egentlig ikke det sentrale i valget av hvilke land som er de sentrale aktørene – i og med at en aktør som opptrer som en bremsekloss i forbindelse med integrasjonsprosessen ikke dermed er utelukket som en sentral/mektig aktør av den grunn. Storbritannia er en sentral aktør uansett ut i fra sin militære og økonomiske makt, store befolkning og dermed stemmevekt i Unionsrådet og innflytelse i Det europeiske råd.

Når det så gjelder den andre hovedaktøren i analysen, EU, så er det behov for å ytterligere klargjøre hva/hvem jeg mener EU er. EU er en internasjonal institusjon/organisasjon som er preget av en blanding av konføderale og føderale beslutningsprosesser: *”... ”multi-level governance” is now widely used to describe how the EU functions and to identify the various forces which contribute to the EU’s continuing development as a system in which actors at various levels – local, regional, national, transnational and international – are intimately involved in a process of governance.”* (Cram et al. 1999: 13/14). Etter TEU ble strukturen i EU inndelt i 3 søyler der; søyle 1 er ”det gamle EC/EF” (fellesmarkedet); søyle 2 er CFSP/ESDP; søyle 3 er retts- og indrepolitikk. Søyle 1 er dominert av QMV og dermed en svært føderal karakter, mens søyle 2 og 3 er dominert av enstemmighet av mer konføderal karakter. *EU er en konføderal union med stadig flere føderale trekk.*

3.4.2 Kildenes reliabilitet og validitet

I analysen vil jeg i all hovedsak benytte meg av data som består av sekundærkilder, dvs. artikler, bøker og hefter skrevet om EU og utvidelsesprosessen av andre forfattere, der det store flertallet er britiske og amerikanske. En annen viktig kilde vil være en del primærkilder, disse stammer hovedsakelig fra offisielle EU dokumenter, traktater og taler fremført av ledende personer innenfor EU og EUs medlemsland, men også rene informasjonsbrosjyrer fra EU om emnet vil bli tatt i bruk som kilde. Når det så kommer til spørsmålet om hvor troverdige (reliable) og relevante (valide) disse kildene er må jeg først se på hvilke kriterier det stilles til reliabilitet og validitet.

Når det gjelder *reliabilitet*, så betegner dette begrepet graden av nøyaktighet i innsamlingen og behandlingen av data. Der man (Østerud et al. 1999: 235/236) anser at muligheten for å oppnå data med høy reliabilitet er avhengig av hvor godt variablene er *operasjonalisert*. En operasjonalisering av data vil si å klargjøre hvordan målingen av variablene skal gjennomføres. Mens *validiteten* betegner hvor godt de data som er samlet inn egner seg til å besvare de spørsmål (problemstillingen) som stilles. Dette er noe som er vanskelig å måle konkret, det blir mer en skjønnsmessig vurdering.

Det er flere muligheter for å øke analysens reliabilitet og validitet. Yin (1994: 90-100) setter 3 kriterier for hvordan dette kan gjøres: 1) Benytt flere ulike typer kilder; 2) Konstruer en database for den innsamlede dataen; og 3) Opprett en bevisrekke der det skal være mulig for leserne å logisk følge progresjonen fra problemstilling til konklusjon. Når det gjelder det første kriteriet så mener jeg at dette er oppfylt ved min bruk av forskjellige kilder, men også med mange forskjellige forfattere som har ulike syn på utvidelsesprosessen og hvilke variabler som påvirker den. Opprettelsen av en database finner jeg lite formålstjenlig i en oppgave av en slik karakter. Mine kilder er lett tilgjengelig for alle og enhver som har interesse av å lese dem, og på en måte fungerer bibliografien/kilder sist i oppgaven som *en slags* database. Bevisrekken fra problemstilling via empirisk historikk, via presentasjon av teoriene, via tre separate (men ikke uavhengige) drøftelseskapitler til en endelig konklusjon, er forsøkt gjennomført på en mest mulig logisk og oversiktlig måte.

3.4.3 Operasjonalisering

Før jeg går over til de tre drøftelseskapitlene føler jeg at det er nødvendig og formålstjenlig med en mer konkret operasjonalisering av noen begreper i problemstillingen og de tre hypotesene som ble fremsatt i kapittel I. Konkrete definisjoner/mål må gis til de følgende begrepene: EU; medlemskapsdrøftelser; utvidelsesprosessen; EUs ledere (i **H1**); moralsk forpliktelse; *path dependency*; fellesskapsinstitusjonene; nasjonale egeninteresser.

- Med EU i problemstillingen sikter jeg hovedsakelig til EU som sådan (*as such*), dvs. EU som organ/institusjon, noe som inkluderer institusjonene og alle medlemslandene.
- Medlemskapsdrøftelser er den kontakten EU holdt med CEEC fra 1989/'90 til 1998 da de reelle forhandlingene kom i gang, det jeg her søker å forklare er hvorfor EU inviterte CEEC til medlemskap.
- Utvidelsesprosessen er hele samhandlingen mellom EU og CEEC fra 1989 til 2002 som omhandler utvidelsen og programmer rundt den (som for eksempel PHARE). Jeg vil her belyse hva (for eksempel politiske motiver og lignende) og hvem (Kommisjonen?, Tyskland?) som har vært (og er) drivkraft/pådriver for denne prosessen.
- Med EUs ledere (i **H1**) sikter jeg først og fremst til de 12 (15) statslederne i Det europeisk råd, men også på ledere av EU-institusjonene og da spesielt Kommisjonens president.
- Moralsk forpliktelse, da tenker jeg spesielt på at Vest-Europa (EU) føler at de har et moralsk (det som anses som riktig og sømmelig med henhold til tenke- og handlemåte) ansvar for utviklingen i Sentral- og Øst-Europa de siste 40-50 årene pga. andre verdenskrig, Jalta og kulturelt brorskap. Jeg vil forsøke å vise at det etter hvert har vokst frem et fremtredende *europeisk* verdi- og normsett som var avgjørende for ønske om å innlemme CEEC i EU.
- Path dependency "...betyr at beslutninger som er tatt på et tidligere tidspunkt i østutvidelsesprosessen, legger føringer på den videre utviklingen av prosessen." (Kjærnli 2000: 41).

- Fellesskapsinstitusjonene er Kommisjonen, EP og ECJ. Slik denne oppgaven er lagt opp vil det bli lagt liten vekt på EP og ECJ, mens jeg anser Kommisjonen for å ha en fremtredende rolle i utvidelsesprosessen. Dette er institusjoner som i hovedsak er satt til å ta vare på fellesskapets interesser, i motsetning til Unionsrådet (og Det europeiske råd) som mer handler på vegne av medlemslandene.
- Nasjonale egeninteresser er de rene nasjonale særinteressene hvert enkelt av de 15 medlemslandene har (men som ikke nødvendigvis går på tvers av fellesskapsinteressene).

Et problem med denne oppgaven blir å skille mellom hvilke hatter de enkelte aktørene har hatt på seg til enhver tid. Snakker de utelukkende på vegne av sitt eget hjemland, eller uttaler deg seg (*også*) på vegne av EU. Dette er noe jeg hele tiden må holde et våkent øye med utover oppgavens videre gang.

Kapittel IV, MORALSK FORPLIKTELSE

1989-1993

4.0 Innledning

*”The revolutions of 1989 and 1991 have offered the chance to turn Cold War threats into opportunities by integrating the countries of central and eastern Europe (CEE) into the European Union (EU). Eastward enlargement of the EU is inspired partly by a sense of historical opportunity; it is not motivated just by the logic of political, economic and security interests on both sides, but has an **emotional and moral dimension in reuniting Europe and making up for the painful divisions of Yalta.**”* (Grabbe et al. 1998: 1, min uthevelse). Samtidig har det vært klart siden tidlig på 1990-tallet at en eller annen form for østlig utvidelse ville komme (Cowles et al. 2000: 149).

Dette kapittelet vil trekke føringer langt tilbake i tiden som årsaksforklaring på hvorfor utvidelsesprosessen mot CEEC kom i gang med vedtaket på København-møtet. Den moralske forpliktelsen jeg vil fremheve, kan føres tilbake til tiden før andre verdenskrig med det krigsoppgjøret som fulgte, samt ideen om *ett* Europa. Da kommunistblokken kollapset på slutten av 1980-tallet og alle de tidligere kommunistiske østeuropeiske regjeringene i løpet av 1990 fremmet ønske om et EU-medlemskap (Keohane et al. 1993: 207), fulgte EUs ledere opp med fulgte løfter om mulige fremtidige medlemskap. Dette kan ses på som et forsøk fra Vestens side på å rette opp tidligere feil: *”...there is a sense that the EU has a **moral obligation** and a historical opportunity to create a peaceful and democratic Europe without the divisions and conflicts of former years. Many of the CEECs see joining the EU and NATO as representing their **”return to Europe”**...”* (Grabbe et al. 1997: 1, min uthevelse). I tillegg til at Vest-Europa følte et moralsk ansvar pga. følgene av andre verdenskrig kommer momentet om at det skillet som Den kalde krigen skapte ble

ansett som et kunstig skille, dermed kan man fremheve ”...*prinsippet om at felles kultur burde bety felles politisk enhet.*” (Neumann 1999: 4). Europa blir av mange ansett som *ett* (og ikke inndelt i en særegen østlig og vestlig del), der vi deler en felles kultur, historie og verdi- og interessefellesskap. I dette ligger mye av grunnen til at det er så vanskelig å anerkjenne Tyrkia som et fremtidig EU-medlem – de er ikke “en av oss” (Sjursen 2001: 24/25).

Argumentasjon i dette kapittelet vil gå ut på å teste om **H1** er valid med hensyn til empirien, og hvilken av de to teoriene som gir et *mest uttømmende* forklaringspotensial på denne første perioden. Jeg vil hevde at det var en følelse av moralsk forpliktelse og ”slektskap” som gav *startskuddet* for *en relativt hurtig utvidelsesprosess* – det gikk ca. 3 år fra kommunismens fall til København, og 8 til forhandlingsstart. Totalt vil det gå ca. 14 år før de 10 første blir tatt opp som medlemmer av EU. Bakgrunnen for at denne oppgaven er interessant er det økonomiske og sosiale gapet som eksisterte, og fortsatt eksisterer, mellom EU-landene og de 12 søkerlandene. Hvis vi i dag hadde hatt 12 søkerland som var sammenlignbare med den forrige utvidelsen (1995: Finland, Sverige, Østerrike) så ville det ikke vært noen grunn til å stille spørsmålet *hvorfor* utvide? I et slikt tilfelle ville problemstillingen heller bli *hvorfor ikke* utvide – Roma-traktaten fastslår jo at EU er åpent for ethvert europeisk land; hvor minimumskravene i dag er at det er demokratisk, styres ved lov, respekterer menneskerettighetene og har en fungerende markedsøkonomi. Hadde for eksempel Norge i dag lagt inn en ny søknad ville vi sannsynligvis kunne tre inn i Unionen fra og med neste årsskifte. Forklaringsproblemet med denne utvidelsen ligger dermed på hvorfor EU ikke *venter* i 10 eller 20 år *til* før de begynner å oppta nye medlemmer fra CEEC. I løpet av denne perioden burde de fleste av søkerlandene ha, ved hjelp av omfattende økonomisk bistand og gunstige handelsavtaler med EU, kommet opp på et økonomisk og sosialt nivå som nærmer seg EUs gjennomsnitt. Det er i dette perspektivet at moralsk forpliktelse spiller en stor rolle. CEEC vil føle at de blir sviktet (og EU at de svikter) hvis de ikke *snart* blir medlemmer av denne eksklusive ”vestlige klubben”.

Bakgrunnen for at det er grunnlag for så sterkt å vektlegge en moralsk forpliktelse er bl.a. at mange av dagens EU-medlemmer vil lide økonomiske tap som en følge av østutvidelsen, likevel er det ingen av dagens 15 medlemsland som går imot den kommende utvidelsen: *"...states such as Spain, who would be expected to lose materially by enlargement... As a country that has itself been in a situation similar to that of the current applicants, Spanish authorities consider it impossible to veto enlargement: This would be **morally unacceptable**..."* (Sjursen 2001: 17, min uthevelse).

Begrunnelsen for at dette kapittelet stopper ved København-møtet i 1993, ligger implisitt i det følgende: *"...the associated countries in Central and Eastern Europe that so desire shall become members of the European Union. Accession will take place as soon as an associated country is able to assume the obligations of membership by satisfying the economic and political conditions required."* (Det europeiske råd, juni 1993). Etter dette møtet var ballen i spill og en østutvidelse uunngåelig; København-møtet blir anset som et historisk vendepunkt i EUs politikk overfor CEEC (Baun 2000: 44). Så om det skulle ligge en følelse av moralsk forpliktelse for å utvide til CEEC, så må den ha hatt (størst) effekt i tiden fra 1989 til juni 1993.

Allerede i løpet av 1990 hadde alle dagens søkerland ytret ønske om å bli medlemmer av EU, og EUs respons var ikke negativ: *"...when Mazowiecki [daværende polsk statsminister] became prime minister he sent a trial balloon regarding EC application. We were positively astonished that the response was not negative!"* (intervju med M. Kulczycki, polsk UD, i Keohane et al. 1993: 208).

4.1.0 Moralsk forpliktet

*"In addition to...tangible political and economical gains, the enlargement process is also driven by **a strong sense of moral obligation** and historical purpose."* (Baun 2000: 8, min uthevelse). Et slikt historisk kvantesprang i integrasjonsprosessen som østutvidelsen er må kunne klassifiseres klassifisere som et *grand bargain*. Og et slikt vedtak som ble fattet i København vil ikke forekomme hvis ikke nøkkelnasjoner ser en

reell (først og fremst økonomisk) gevinst som følge av det (Moravcsik 1993; 1998: 3). CNF på den annen side vil hevde at EU-landene har utviklet en evne til å se utover sine egne snevre nasjonale interesser når historiske vedtak fattes, noe som har skjedd som følge av en systemtransformasjon (Sæter 1998: 66/67). LIG vil dermed hevde at det må ligge økonomiske egeninteresser (*nasjonalt forankret*) bak København-vedtaket, mens CNF mener at vedtaket delvis kan forklares med fremveksten av en felles europeisk identitet og interessefellesskap – dermed vil moral (hva som er etisk det riktige å gjøre) spille an *avgjørende* rolle.

4.1.1 Jalta og Den kalde krigen; moralsk forpliktet pga. historien

Før utbruddet av andre verdenskrig ofret Vest-Europa (anført av britisk statsminister Neville Chamberlain) Tsjekkoslovakia i et håp om at dette ville stagge Hitlers tørst etter *Lebensraum*. Da krigen var over møttes seierherrene (Storbritannia, USA og USSR) på Jalta der de delte Europa inn i gjensidige respekterte interessesfærer. Her ble hele dagens CEEC av Vesten anerkjent som sovjetisk interessesfære; deretter fungerte de som sovjetiske satellittstater. Vest-Europa sviktet CEEC (Sjursen 1998: 6)!

Andre verdenskrig og Jalta førte til at Europa ble splittet, og Den kalde krigen utviklet seg. Mens NATOs rolle under Den kalde krigen var å avskrekke CEEC og USSR (Warszawapakten), så var EUs oppgave diametralt motsatt: "*During the Cold War its [EUs] purpose was to **seduce** rather than to deter. Its presence had always been significant in providing a model of **reference point** – initially to demonstrate the viability of capitalism, latterly also as a "Community of security".*" (Bretherton et al. 1999: 220, min uthevelse). Noe som igjen understreker at EUs ledere følte at de hadde/har en forpliktelse til å bistå CEEC når de forkastet det kommunistiske systemet i 1989/'90 og ønsket det kapitalistiske og demokratiske velkommen. Det ville være svært problematisk for vesteuropeiske ledere å avfeie CEECs ønsker med økonomiske overføringer og vage løfter om et mulig medlemskap i et 50-års-perspektiv.

*"The **threat to Europe from its own past**...one security discussion is patently dominant, even if not always recognized for its centrality...I analyzed the major*

*general debates or speeches during 1995 from different EU institutions...one discourse was clearly dominant: Europe has **to avoid a return to its own notorious past of wars and power balancing, and therefore integration is necessary.***" (Buzan et al. 1998: 110, min uthevelse). Fakta var at alle de tidligere satellittstatene til Sovjetunionen var raske med å kaste det kommunistiske systemet på skraphaugen og ønske det demokratiske og kapitalistiske velkommen med åpne armer. De håpet at de så snart som mulig kunne innlemmes i det vestlige samfunn og deres "way of life" – nøkkelen til denne fremtiden så de alle som å gå via EU. I og med at EU opprinnelig var et fredsprosjekt vil en integrering av CEEC i dette fellesskapet fremstå som en naturlig fortsettelse av det snart 50-årige samarbeidet. EU blir i dag sett på som det naturlige ledende maktsenter i dagens Europa – en konføderasjon som "alle" europeiske land etter hvert ønsker medlemskap i (til og med Russlands president Vladimir Putin har ytret tanken om et mulig fremtidig russisk EU-medlemskap). EU representerer en magnetisk kraft i verdenspolitikken, som tiltrekker seg uensartede land som vanligvis ikke ville samarbeidet. Europa har reversert maktbalansen og tiltrukket seg andre nasjoner inn i sitt nett av økonomisk og politisk assosiering. Stater ønsker å bli koblet til EU, ikke opponere mot det (Zielonka 1998: 16).

"Enlargement is accepted by the EU and its member states as both a historic opportunity and a moral and political obligation. By enlarging, the EU can spread stability and prosperity to its east and southeast and advance toward the long-desired goal of a united, peaceful, and democratic Europe." (Baun 2000: 228).

I oktober 1992 kom Polen, Ungarn og Tsjekkoslovakia (*Visegrád*) med et felles memorandum der de la press på EU for at de skulle garantere dem medlemskap hvis de oppfylte kravene om demokrati, rettsstat, menneskerettigheter, økonomi og EUs *acquis*. Dette presset fra de sentral- og østeuropeiske landene var viktig for å belyse gapet mellom EUs retorikk om å ønske CEEC velkommen inn i EUs sfære, og substansen i den faktiske politikken. I tillegg utnyttet CEEC **følelsen av moralsk plikt** om å hjelpe CEEC som mange i EU hadde (Baun 2000: 46, min uthevelse). Retorikken

om å gjenforene Europa var der umiddelbart, nå forlangte CEEC reell politisk handling bak festtalene.

4.1.2 Ett Europa? Moralsk forpliktet pga. slektskap

*"The perennial issue of "what is Europe"...inevitably arises with enlargement. ... The notion of a common destiny between East and West Europe was maintained and gradually reinforced throughout the Cold War. Although the iron curtain constituted a border, it was one that was considered imposed by outsiders. On the Eastern side of the iron curtain was **"the kidnapped West"**. This common identity was promoted by the East Europeans themselves, but was systematically echoed in the West."* (Sjursen 2001: 16/20, min uthevelse). I dette sitatet finner vi en av grunnstenene til hvorfor EU-landene føler en moralsk forpliktelse om å hjelpe CEEC med å *gjenforenes* med resten av Europa. Det er ikke tilfeldig at ordet *gjenforenes* er uthevet her; det er nettopp slik de sentrale aktørene så på situasjonen etter Den kalde krigen – en kunstig "grense" hadde splittet Europa i nesten 45 år, nå var muligheten tilstede for å viske ut denne "grensen". Østeuropeerne forventet at Vest-Europa stilte opp, samtidig som vesteuropeiske ledere følte at dette var noe de (moralsk og verdimesig) var forpliktet til. Legger man til Jalta, så lå en forpliktelse om en østutvidelse i luften.

"...what might be called an identificational pillar...consist of a bond of shared identity between members...who are united, to at least some degree, by ideological affinity and/or political understanding." (Cram et al. 1999: 130). Hele Europa har blitt formet av reformasjonen, opplysningstiden og den franske revolusjon, og i nyere tid industrialiseringen og de to verdenskrigene som begge hadde sitt utspring i verdensdelen (Eriksen et al. 1995: 22). Det er også her nasjonalstaten har sin opprinnelse. I oppfatning av *ett* Europa settes det ikke et skille mellom den vestlige og østlige sfæren av verdensdelen. I et slikt perspektiv blir østeuropeere våre "brødre", og det blir en følelse av "oss og dem", der CEEC blir sett på som en del av "oss". *"Slik man ser det i søkerlandene fra Estland i Nord til Bulgaria i sør, er hovedpoenget å gjøre slutt på disse landenes status som "øst" i Europa."* (Neumann 1999: 1). Hvis den generelle oppfatningen, både i Øst- og Vest-Europa, var (og er) at de to delene (og

folkene) oppfattes som ett – ett folk med en felles identitet og kulturhistorie som har blitt holdt atskilt i 45 år pga. krig og stormaktsrivalisering, så er det lett å se at det lå et sterkt moralsk press på Vest-Europa for å hjelpe Sentral- og Øst-Europa i den vanskelige overgangsfasen de var i på begynnelsen av 1990-tallet. I en slik situasjon ville den østeuropeiske befolkningen bli oppfattet som annenrangs borgere dersom de ikke ble lovet et fremtidig EU-medlemskap om de oppfyller kriteriene som til enhver tid settes for inntreden i Unionen. Kommisjonene selv har ordlagt seg slik: *”For mange af disse lande [CEEC] er tilslutningen til Unionen næsten en hjemkomst, en tilbagevenden til Europas politiske og kulturelle traditioner, som de har været afskåret fra i mange år.”* (Europas Agenda 2000: 18). Dette er et element som i sterk grad bygger opp under **H1** om at EUs ledere føler en moralsk forpliktelse til å innlemme Sentral- og Øst-Europa inn i fellesskapet. En moralsk forpliktelse som har vokst frem som følge av en felles kultur og historie, som konsekvens av to verdenskriger og den europeisering (jf. CNFs systemtransformasjon) som har funnet sted siden den europeiske integrasjonsprosessen tok til på midten av 1950-tallet.

Dette poenget kan selvsagt problematiseres ved at vi angriper det fra en annen vinkel. Selv om vi godtar at EU er på vei til å utvikle seg til en svært betydningsfull *soft/civilian power* (Zielonka 1998: 80) der de føler seg forpliktet til å innlemme CEEC, så trenger ikke beveggrunnen for den kommende utvidelsen å være EU-ledernes ”dårlige samvittighet” og deres moral; men rett og slett at de innser at den beste måten å sikre en fredelig og stabil verdensdel på er å, så snart som mulig, innlemme disse landene inn under sin sfære for dermed å være den ledende normgivende faktor som er med på å utforme disse landenes politiske, sosiale og samfunnsøkonomiske fremtid. Utvidelsen er utenrikspolitikk fra EU for å tilpasse nye medlemmer til medlemskap (Ginseng 1989: 28). Utvidelsen kan dermed sees på som en prosess der de eksisterende EU landene bruker sin utenrikspolitiske tyngde i å forme morgendagens Europa. Her er det verdt å minnes på om at CNF er *”...comprehensive in the sense that it comprises all kinds of interest considerations...”* (Sæter 1998: 67).

Dette kan i og for seg forklare vedtaket på København-møtet, som jo var vagt og ikke fastsatte noen dato for når forhandlingene kunne komme i gang, eller når 1. pulje kunne tas opp. Men, sett i lys av den differensierte effekten utvidelsen vil ha på dagens EU-medlemmer så kan ikke denne begrunnelsen være nok i seg selv – den er i hvert fall ikke holdbar i forhold til LIGs oppfattelse av økonomisk nasjonal egeninteresse ved *grand bargains*. Hvis København skal forklares ut i fra LIG, så må vi anta at de landene som ikke så sin nasjonale egeninteresse tjent med en utvidelse ville motsette seg denne, eventuelt at deres tap ble kompensert ved at utvidelsen bli linket til andre områder. Normen innenfor *grand bargains* er at det er de som ser seg minst tjent med ytterligere integrasjonen vinner frem, jf. ”*the lowest common denominator*” (Moravcsik 1993: 499); pga. at det er de som har minst å tape på at integrasjonen ikke utvikles. Noe København-vedtaket viser seg å være det stikk motsatte av, her var det de som var mest positive til utvidelsen som vant frem.

“*Europe...will be built through concrete achievements which first create a **de facto solidarity**. ...within a framework open to the participation of the other countries in Europe. ...open to all countries willing to take part...will lay a true foundation for their economic **unification**.*” (Robert Schuman, Schuman-planen 1950, i Rosamond 2000: 52/53, min uthevelse). Det er denne *solidariteten* de 12 EU-landene, i praktisk politikk, viste CEEC på København-møtet i 1993.

Allerede i november 1989 (under Paris-møtet) uttalte Det europeiske råd at ”...*the division of Europe can be overcome...whether in the security area, in economic and technical cooperation or in the human dimension.*” (i Mayhew 1998: 15). Kun en måned senere kom PHARE på plass, og ballen var i spill.

4.2.0 Aktørene

LIG hevder at det er ”de tre store” EU-landene som har størst innflytelsen på den europeiske integrasjonen. I 1989-1991 var *bargaining*-makten i klar favør på EUs side kontra CEEC, og det samme gjaldt store EU-land kontra de mindre (Keohane et al. 1993: 176). Dette, med hensyn til hvem som tok føringen under ”startskuddet” av

utvidelsesprosessen, vil jeg si meg enig i; også CNF erkjenner at det er nasjonalstatene som er hovedaktører. I tillegg til ”de tre store” vil også Kommisjonens rolle (da særlig representert ved presidenten, Delors) bli vektlagt i dette kapittelet. Det er også nødvendig å nevne de ”fattigste” (om enn ikke de mest innflytelsesrike) landene i Unionen pga. at det er disse som blir ansett for å ha mest å tape på den kommende utvidelsen (Grabbe et al. 1998: 19) – hvorfor stemte de da allikevel for utvidelsesvedtaket i 1993?!

Hovedaktøren vedrørende startskuddet for østutvidelsesprosessen anser jeg for å være (Vest-) Tysklands forbundskansler Helmut Kohl. Også Tysklands utenriksminister, Genscher, spilte en vesentlig rolle, mens Willy Brandt (med sin *Ostpolitik*) hadde vært med på å legge grunnlaget for den utviklingen som fant sted mellom Øst-Europa og Vest-Europa. Frankrike spilte i mye større grad enn vanlig annenfiolin i denne saken. Mitterrand fryktet at utvidelsen (integrasjon i bredden) ville gå på bekostning av den kommende integrasjonen i dybden (Maastricht, EMU). På samme måte som Frankrikes standpunkt i utgangspunktet var overraskende (med sin ambivalente holdning), var Storbritannias holdning enda mer overraskende. Thatcher og Major var meget ivrige støttespillere for en østutvidelse, og britene spilte en stor rolle i gjenforeningen av Tyskland – en gjenforening som, indirekte, må sees i sammenheng med utvidelsesprosessen. Kommisjonen som sådan hadde en mer perifer rolle på dette tidspunktet, men Kommisjonens president, Jacques Delors, hadde en betydelig innflytelse på preferansedannelsen innenfor EU-systemet (Cini 1996: 85).

På 1980-tallet vokste den legendariske Paris-Bonn akselen frem som selve drivkraften bak den akselererende integrasjonsprosessen i EU (Hill 1996: 48; Wood et al. 1996: 120). Hovedaktørene her var Tysklands forbundskansler gjennom 16 år (1982-1998), Helmut Kohl, og Frankrikes president (1981-1995) Francois Mitterrand; som også hadde en meget god personkjemi (Newsweek 2002a: 12). Disse to mektige landene som gjennom århundrer av europeisk historie var fiender og utkjempet mange blodige kriger, er de samme som i 1950/'51 dannet ECSC – et fellesskap som la grunnlaget for dagens EU. Selv om vi legger til grunn at det er nasjonalstatene som sitter med størst

innflytelse i EU, så må vi ikke glemme *"...the fact that EU governance extends beyond formal interaction to the developments of norms, values, and institutional settings...condition the action of the member states and influence nonmembers."* (Cowles et al. 2000: 189). Godtar vi denne antakelsen, noe CNF gjør, så blir det vanskelig å skille ut et enkelt lands rene nasjonale preferanser. Ved hjelp av *learning* og fremveksten av en fellesk europeisk identitet og verdifellesskap, kan vi anta at Tyskland og Frankrike (og de 10 andre EU-medlemmene) handlet i en symbiose av egne og "EUs" interesser.

Utvidelsesprosessens "far" fremfor noen er og blir Kohl. Jeg vil her suksessivt ta for meg den rollen Tyskland, Frankrike, Storbritannia og Kommisjonen spilte i tiden mellom 1989 og 1993, og deres begrunnelse for å handle slik de gjorde.

4.2.1 Tyskland

Som vanlig er når det gjelder europeisk integrasjon, så står Tyskland i en særstilling; intet land føler en større moralsk skyld i det historiske skillet som oppstod i Europa som en følge av andre verdenskrig. Med tanke på Tysklands mindre flatterende fortid er det ikke tilfeldig at dette landet hele tiden har stått i fremste rekke når det gjelder EU og europeisk integrasjon. Den moralske skyldfølelsen skyldes andre verdenskrig (og for så vidt også første verdenskrig) og krigsoppgjøret som fulgte (Jalta) – i Tysklands tilfelle føler de seg som indirekte hovedansvarlig for at Europa ble delt av et *jernteppet* i ca. 42 år. Jernteppet førte til at Europa ble delt i en velstående vestlig del og en økonomisk tilbakestående østlig del. Når så *jernteppet*, endelig, ble borte følte bl.a. Kohl at det å tilby CEEC medlemskap ville være å holde tidligere løfter om at de ville være velkomne i vestens institusjoner så snart tingene lå til rette for det. Kohl uttalte at EU *"...should not...disappoint the trust that these countries have put in us"*, og at EU ved å ikke utvide ville tape moralsk og politisk anseelse – som ville medføre *"...a terrible loss that Europe would not quickly recover from."* (i Baun 2000: 10).

"Individuals...do not only act collectively within an institutional context. Personality, personal motivation and interests are also important." (Cini 1996: 5). Tidligere

vesttysk forbundskansler, Willy Brandt, spilte en avgjørende rolle i å forsone Tyskland med sine tidligere fiender i Øst ved hjelp av sin *Ostpolitik* på 1970-tallet. Dette er en politikk som senere har blitt fulgt opp av tyske forbundskanslere (Schmidt og Kohl), der et av hovedmotivene har vært en fremtidig gjenforening av de to tyske statene. *"...the Federal Republic became a powerful protagonist of a policy to promote the transition to democracy and a market economy in Central Europe and, as far as possible, in the rest of Eastern Europe, and to contribute to stability in the area."* (Pinder 1991: 30). De tyske forbundskanslerne hadde (som en del av krigsgenerasjonen) en personlig interesse i å gjenforene Europa, noe som bidro til at de har spilt en så avgjørende rolle i utformingen av dagens EU og Kohls enorme bidrag i forbindelse med østutvidelsen; der han konstant la press på sine kolleger innenfor EU. Det skal samtidig ikke stikkes under en stol at Tyskland har "brukt" EU til å gjenforenes med "det gode selskap".

I tillegg kommer den takknemligheten tyskerne føler etter at kommunistregimene falt som dominobrikker i 1989, hendelser som indirekte ledet frem til gjenforeningen av de to tyske statene i 1990 (Kohl 1998: 98) – en "gest" de nå tilbakebetaler ved å tilby de samme landene muligheten for medlemskap i EU. Den tyske regjeringen, i særdeleshet, argumenterte for at CEEC måtte gis *"...a firm prospect for membership."* (Baun 2000: 46). Så tidlig som i februar 1992 uttalte Genscher at Polen, Ungarn og Tsjekkoslovakia burde bli tatt opp som medlemmer *"...as soon as possible."* (i Baun 2000: 46). Som tidligere nevnt (s. 28) uttalte Kohl at dette burde skje senest i 2000.

Funnene ovenfor passer godt overens med CNFs prediksjon om en systemtransformasjon, der Tyskland setter sine egne interesser til side for hele Europas gode. Men det kan samtidig tenkes at Tyskland hadde tungtveiende nasjonale interesser som talte for en utvidelse – noe som vil samsvare bedre med LIG. De økonomiske analysene som er gjort om følgene av en utvidelse til CEEC (bl.a. Grabbe 2001) er svært så samstemte i at det er Tyskland som vil høste størst økonomisk gevinst, isolert sett. Man regner med at 1/3 av den økonomiske mergevinsten som følge av utvidelsen vil tilfalle Tyskland. Men på kort sikt må vi huske på at utvidelsen

vil medføre nye økte bidrag til fellesskapet fra Tyskland som følge av en økning av Strukturfondene og CAP (Mayhew 1998: 303). Så i Tysklands henseende er det ikke opplagt at landet (i hvert fall på kort sikt) vil få en økonomisk gevinst som direkte følge av utvidelsen. Er det et land som vet hva det koster å innlemme tidligere kommunistregimer i et vestlig system, så er det Tyskland. Etter gjenforeningen av de to tyske statene i 1990 har forbundsrepublikken overført enorme summer til gjenreisningen av det tidligere DDR. Hovedvekten av økonomisk gevinst vil komme som følge av økt handel – en handelsutvikling som kunne vært sikret ved hjelp av en utvidet EØS-avtale eller lignende. Dermed vil ikke utvidelsen (med de enorme utgifter den medfører) være nødvendig i et rent økonomisk egeninteresse (LIG) perspektiv. Men rent politisk vil ventelig Tyskland tjene på at EUs tyngdepunkt flyttes østover, der Tyskland vil utgjøre ”smørøyet” av det kommende EU.

Hvis vi anser Tysklands strategi for å være å gjenforene et splitte Europa, så vil det (i CNF terminologien) være **funksjonelt** å støtte opp om en snarlig utvidelse til CEEC. Denne politikkkutformingen kan komme som følge av en interessebasert kalkulasjon, men ikke nødvendigvis forankret i rene nasjonale interesser – men også med et blikk på fellesskapets (EUs og for så vidt *hele Europas*) beste.

4.2.2 Frankrike

Sammen med Tyskland er det Frankrike som har vært sett på som det ledende landet innenfor EU; jf. Paris-Bonn aksen. Tradisjonelt har Frankrike hatt en noe ambivalent forhold til EU ved at deres (opprinnelige) primære mål var å holde den tidligere erkefienden (Tyskland) i sjakk ved hjelp av et EU-medlemskap, samt å fremme sine egne stormaktsambisjoner. Når det gjelder Frankrikes syn på østutvidelsen så har det vært mindre entusiastisk enn ventet. Bakgrunnen for denne holdningen er å finne i fransk frykt for at østutvidelsen vil svekke integrasjonen i dybden og den tradisjonelle frykten for et Europa/EU dominert av Tyskland – på bekostning av Frankrike. Det er ikke vanskelig å se at EUs tyngdepunkt, av rent geopolitiske årsaker, uunngåelig vil flyttes østover som følge av den planlagte utvidelsen. Frankrike ser at Tyskland er det EU-landet som vil tjene mest på den kommende utvidelsen, både politisk og (på sikt)

også økonomisk. Samtidig oppfattet Frankrike at *"...eastern Europeans and, even more, central Europeans argued that...speedy enlargement of the community would contribute to the "containment" of Germany."* (Keohane et al. 1993: 207). Dette er en utvikling i tråd med franske interesser.

Frankrike føler heller ikke et like stort moralsk ansvar for det uføre CEEC havnet opp i pga. andre verdenskrig. Dette var en krig som Tyskland startet, med en fredsslutning fremforhandlet av Storbritannia, USA og USSR. På den annen side er Frankrike en varm tilhenger av EU som den ledende verdi- og normgivende institusjonen i Europa, og de fremstår som den sterkeste og klareste tilhenger for utviklingen av en selvstendig europeisk sikkerhetspolitisk (militær) kapasitet. Dette er en tanke Frankrike har kjempet for siden de forlot NATOs militære kommando i 1967 (pga. tvil om scenarioet der USA ofrer Washington D.C. for Paris). Men CEEC er i hovedsak atlantisk orientert når det gjelder sikkerhetsspørsmål. De har en mer gammeldags sikkerhetstenkning der *forsvar* av eget territorium er det som fokuseres mest på, noe Frankrike ikke stiller seg bak. De sentral- og østeruropeiske landenes atlantiske orientering, og det faktum at et EU med 27 medlemsland *kan* bli lite effektivt forsvars- og utenrikspolitisk sett (uten omfattende bruk av QMV), er ytterligere forhold som skulle tale for et fransk veto av utvidelsen. Men hvorfor stemte ikke Frankrike imot vedtaket i København når deres nasjonale egeninteresser ikke var tjent med det? Franskmennene har jo tidligere ikke vært sene med å nedlegge veto for utvidelser – de Gaulle la 2 ganger på 1960-tallet ned veto mot britisk medlemskap.

"While Germany is wedded to one of Europe's most fundamental principles, enlargement to the east, France is having second thoughts." (Newsweek 2002a: 12/13). Selv om Mitterrand opptrådte som en parhest til Kohl på begynnelsen av 1990-tallet, så er det tegn i tiden som tyder på at Frankrike har falt mer tilbake til den "gamle" begrunnelsen for europeiske integrasjon: oppdemming av Tyskland. Noe som igjen har blitt viktig pga. den styrkede status Tyskland ventelig får innen EU som en konsekvens av utvidelsen. Men til tross for dette så uttalte Mitterrand, under Paris-møtet i november 1989 at dette toppmøtet handlet om: *"...solidarity and unity;*

unity...tomorrow why not with those who feel able to integrally associate themselves with the disciplines which we impose ourselves?" (i Mayhew 1998: 14/15). Dette ble oppfattet som et indirekte løfte om et fremtidig medlemskap.

I det franske eksempelet ser vi nok en gang at LIG kommer til kort når det historiske utvidelsesvedtaket i 1993 skal forklares. Også Frankrike er ventet en økonomisk gevinst som følge av utvidelsen (men nok en gang, ikke som en direkte konsekvens av den (jf. EØS-utvidelse)); men dette kan umulig veie opp for de negative konsekvensene som er nevnt ovenfor. Dermed later det til at også Frankrike har (etter en interessebasert kalkulasjon) funnet det funksjonelt formåltjenelig å støtte en utvidelse: *"Depending on the kind of "learning" experienced by the actors, the result may be either "functional"...which implies integration..."* (Sæter 1998: 23). Til tross for de negative følgene den kommende utvidelsen er ventet å påføre Frankrike, så har de pga. erfaringer (*learning*) og en systemtransformasjon som gjør at de tenker på fellesskapets (Europas) beste, kommet frem til at dette er det moralsk riktige å gjøre.

4.2.3 Storbritannia

Tradisjonelt har Storbritannia blitt oppfattet (sammen med Danmark) som den fremste bremseklossen med hensyn til integrasjonsprosessen i EU (Wood et al. 1996: 119). Men når det gjelder utvidelsen til CEEC har Storbritannia inntatt en svært så positiv holdning; en holdning som kan være vanskelig å forklare ut i fra Storbritannias generelle innstilling til EU. Så når britene aktivt støtter en utvidelse av en organisasjon de tradisjonelt har vært i "opposisjon" til, kan dette være på grunn av følelsen av moralsk forpliktelse om at det er *det riktige* å gjøre (jf. CNFs systemtransformasjon).

Eller det kan være det stikk motsatte – britene støtte østutvidelsen pga. en oppfatning om at *"...there are strong grounds for supposing that successive enlargements have made a good deal of difference to the character of the EU, its institutions, processes, and policies."* (Cowles et al. 2000: 150). Britene forventet at et EU med 27 medlemmer ville bremse integrasjonen i dybden. Et slikt EU må i større grad konsentrere seg om å videreutvikle det Storbritannia tradisjonelt anser for å være EUs

primæroppgave: EU som et velfungerende økonomisk fellesmarked og en betydelig handelspolitisk maktfaktor i verdensøkonomien. Ut i fra denne oppfatningen ville det å støtte østutvidelsen være forenelig med britenes nasjonale egeninteresser (jf. LIG). Britenes generelle motstand mot bruken av QMV er noe som underbygger dette resonnementet; et EU med 27 medlemmer og *samme* beslutningsstruktur som dagens EU har, vil bli et svært lite effektiv utenrikspolitisk organ (Schimmelfennig 1999: 6).

På begynnelsen av 1990-tallet var det fortsatt Margaret Thatcher som satt med makten i Downing Street. Hun ble i 1990 etterfulgt av den mer EU-pragmatiske Major. Men han måtte fortsatt takle sitt eget Europa-fiendtlige parti: *"The degree of firmness that...Major exhibits in EU deliberations is an object of close scrutiny by right-wing Conservative MPs who doubt that he is as firm in EU negotiations as Margaret Thatcher was. ...the EU is the one area of concern that is most likely to get the prime minister in trouble..."* (Wood 1996: 121). Til tross for (eller som en følge av?) dette, støttet Major en utvidelse til CEEC. Britene brukte siste halvdel av 1992 (hadde formannskapet) til å fremme bedre forbindelser med CEEC (Baun 2000:46). Britene var også en av Kohls viktigste støttespillere i gjenforeningen av de to tyske statene, en hendelse som satte ytterligere fart på integrasjonsprosessen i EU (Ham 1993: 193).

I og med at den ventelige økonomiske gevinsten for britene som følge av utvidelsen er lav, er det lett å anta at britene støttet København-vedtaket pga. en forventning om at dette ville bidra til å utvanne EU-samarbeidet (Grabbe et al. 1998: 6; Ham 1993: 192). Dermed har britene fulgt en ren nasjonal egeninteresse (LIG) når de valgte å støtte østutvidelsen. Her bør det legges til at den offisielle britiske EU-holdningen er kraftig endret siden 1993 (pga. Blair/St. Malo), noe jeg kommer tilbake til senere i oppgaven.

4.2.4 Kommisjonen

Kommisjonen kan vanskelig tillegges den samme følelsen av moralsk forpliktelse til å innlemme CEEC som det nasjonalstatene har. Kommisjonen, som sådan, hadde ingen som helst innflytelse på andre verdenskrig eller krigsoppgjøret; men, alle kommissærer er oppnevnt av de 15 respektive regjeringene, og en, for eksempel, tysk kommissær vil

ganske sikkert føle et moralsk ansvar for en snarlig innlemmelse av CEEC i Unionen. Når muren falt var det franskmannen Jacques Delors som satt som president (gikk av i 1994), han regnes som en sterk tilhenger av føderalismen med hensyn til europeisk integrasjon (Cini 1996: 75).

Selv om Kommisjonen ikke følte et like stort moralsk ansvar som medlemslandene gjorde, så var/er den like fullt varm tilhenger av EU som et alleuropeisk norm- og verdifellesskap, der EU er med på å skape/befeste en felles europeisk identitet basert på demokrati, styre ved lov, respekt for menneskerettighetene og markedsøkonomi – et verdifellesskap den er interessert i å spre til hele den europeiske verdensdelen. Det var Kommisjonen som ”...approved a new report on policy towards the CEECs in May 1993. ...proposed specific measures for deepening the association relationship...” (Baun 2000: 44).

“...Jacques Delors’s prescient speech in January 1989, ahead of the explicit decomposition of East European communism. Delors’s preference for a European Economic Area, even for the countries of the European Free Trade Association (EFTA), signaled a concern lest indiscriminate enlargement undermine the inherited integration model of core western Europe.” (Cowles et al. 2000: 152). Dette sitatet viser at det innad i EU (og da særlig blant føderalistene) var en frykt for at et for omfattende alleuropeisk EU ville føre til at integrasjonsprosessen stoppet opp, at EU ville bli svært lite effektivt og hovedsaklig konsentrere seg om økonomisk integrasjon. Denne talen fant sted før muren falt, når muren falt og de østeuropeiske landene banket på EUs dør, fremstod Delors etter hvert som en varm talsmann for en østutvidelse, bl.a. i hans uttalelse om at: “...Eastern Europe cannot be left outside it [EU].” (Baun 2000: 46). Han var også en av Kohls støttespillere i gjenforeningen av Tyskland (Cini 1996: 83), en gjenforening han så i et større alleuropeisk perspektiv.

Under Helsingfors-møtet (1999), da det ble bestemt at EU skulle forhandle med alle tolv søkerland samtidig, uttalte kommissær Verheugen at dette var “...an historic step

towards the unification of Europe...the iron curtain has been definitively removed." (Baun 2000: 127).

Mens Tyskland, Storbritannia og Kommisjonen var tilhengere, så EUs "fattige" land for seg en fremtid med betydelig reduserte overføringer fra Brussel som følge av de omleggingene som vil komme (innenfor Struktur-, Samhørighetsfondene og CAP) som en indirekte følge av østutvidelsen. I 1993 var Hellas, Irland, Portugal og Spania i en egen divisjon når det gjaldt netto bidrag fra Brussel (Mayhew 1998: 303). Allikevel stemte alle 4 for en østutvidelse, og det uten at vedtaket ble koblet til andre saker. De fikk derimot løfter om *"side-payments" ...at EU skulle opprette støtteordninger for Middelhavsregionen.*" (Kjærnli 2000: 59), noe LIG setter som én forutsetning. Men det som best beskriver disse landenes begrunnelse for å støtte vedtaket er en følelse av moralsk forpliktelse, jf. Sjursen-sitatet om Spania på s. 53.

4.3 Konklusjon

"...by enlarging the EU we are finally overcoming the cruel and unnatural division of our continent. We are creating the conditions that will help prevent a return to the terrible suffering and destruction Europe has known this century." (Robin Cook, britisk utenriksminister, 1998, i Baun 2000: 104).

Selv om LIG utpeker de sentrale aktørene, så er det CNFs systemtransformasjon som støtter opp under hypotesen (H1) om en moralsk forpliktelse/europeisk fellesskapsfølelse som en årsaksforklaring på hvorfor utvidelsesprosessen kom i gang. Dannelsen av en fellesskapsfølelse ("*kinship-based*") som bidrar til en moralsk forpliktelse passer som "hånd i hanske" sammen med en systemtransformasjon (*statene selv forandrer seg* som en konsekvens av deres deltagelse i den europeiske integrasjonsprosessen (Rosamond 2000: 52)), som leder til et kollektivt europeisk interessefellesskap og identitet; der felles europeiske verdier og normer etter hvert mer og mer tar over for de nasjonale, og der staters preferanser konvergerer og/eller redefineres.

Funnene i analysen i dette kapitlet samsvarer i svært liten grad med hvordan LIG ser for seg at store steg (*grand bargains*) i integrasjonsprosessen skjer innenfor EU. Mens LIG vil hevde at integrasjonsprosessen drives fremover bare når de store nasjonene ser sine nasjonale (økonomiske) egeninteresser tjent med det, tyder funnene på at startskuddet for østutvidelsen i liten grad var preget av kalkulerende tap/fortjenester. Det var heller visjonære politikere som grep en historisk sjanse. Selv om flere land også har en nasjonal egeninteresse av utvidelsen, så er det økonomiske (som LIG vektlegger) *kronargumentet mot LIG*, at det er mulig å oppnå de fleste av de økonomiske gevinsten uten å *utvide* EU – det vil holde med å ekspandere EØS-avtalen. Samtidig har LIG problemer med å forklare hvorfor samtlige 12 EU-land på København-møtet stemte for en østutvidelse, når beviselig flere av dem vil få økonomiske tap som følge av den (Hellas, Irland, Portugal, Spania). Et vedtak som blir spesielt merkelig med tanke på at den *side payments* de ble lovet ikke kan oppveie de reformene som kommer i Strukturfondene og CAP. LIGs antakelser om at statenes preferanser dannes ut i fra innenrikspolitiske forhold stemmer lite overens med situasjonen i Vest-Europa på begynnelsen av 1990-tallet; det var slett ikke noe folkekrav (noe det heller ikke er i dag) om at CEEC måtte innlemmes i EU. Når det derimot gjelder antakelsen om at ”de tre store” presenterer et ”*take-it-or-leave-it*” opplegg overfor de mindre, så er det en del som tyder på at dette var tilfellet. Jeg antar at LIG kommer sterkere på banen i kapittel VI.

Startskuddet for den kommende østutvidelsen kan i hovedsak forklares ut i fra en følelse av moralsk forpliktelse om å hjelpe CEEC (og samtidig sørge for at de ikke ble behandlet som annenrangs europeere) av EUs medlemsland, og kan kort oppsummeres slik: ”...*the cost of enlargement seemed to be more in evidence than the gain. ...arguments and reasons based on a ”we-feeling” and on a sense of ”kinship-based duty” were central.*” (Sjursen 2001: 24). Prosessen videre ble ledet an av Kommisjonen, godt hjulpet av *path dependency* – det er dit jeg nå vender blikket.

Kapittel V, PATH DEPENDENCY OG KOMMISSJONEN

1993-1998

5.0 Innledning

"...the Commission is best understood as a bureaucracy with a mission: a body charged by the founding treaties to promote the integration process." (Cram et al. 1999: 44).

Dette kapittelet vil (hovedsakelig) ta for seg den andre perioden, da Kommisjonen ledet forberedelsene frem til forhandlingsstart i 1998. København-vedtaket var vagt og lite presist, det fastsatte heller ingen dato for når de første landene kunne tas opp, men fastslo at dette ikke ville finne sted før *EU* var (institusjonelt) klar for det. Det europeiske råd delegerte ansvaret for disse forberedende "sonderingene" til Kommisjonen. Oppgaven fokuserer på hvorfor utvidelsen til CEEC i det hele tatt kom i gang og hva/hvem som drev/driver denne prosessen fremover. I denne sammenheng antar jeg at *Kommisjonen har spilt en mye større rolle i den andre delen av problemstillingen* – fremdriften i forhandlingene, fremfor "startskuddet", jf. **H2**. **H2** predikerer også at konsekvensene av de uttalelser og konkrete handlinger som kom i den første perioden la så omfattende føringer på prosessen videre, at aktørenes handlingsrom pga. dette ble sterkt begrenset – en utvidelse var nødt til å komme (jf. *path dependency*) før eller senere – og med Kommisjonens hjelp ble dette heller før enn senere. LIG hevder at institusjoner i seg selv ikke har noen reell makt/effekt på **utfallet** av *grand bargains* (Moravcsik 1998: 57/71); et syn jeg regner med at dette kapittelet vil bidra til å nyansere.

Det hersker ingen tvil om det til syvende og sist var Det europeiske råd som fattet den endelige beslutningen om forhandlingsstart med CEEC, et vedtak som delvis ble fattet

på København-møtet i 1993 og endelig bekreftet på Luxembourg-møtet i 1997. Det var altså EUs 12 (15) statsledere som formelt bestemte at Unionen skulle starte forhandlinger med sikte på innlemmelse av CEEC, men disse aktørene opptrer ikke i et vakuum utenfor påvirkning fra andre aktører – i denne sammenheng tenker jeg særlig på Kommisjonen. Da Det europeiske råd i 1993 kom med København-kriteriene og fastslo at de østeuropeiske land (som er demokratiske, styres ved lov, respektere menneskerettighetene og har markedsøkonomi) som ønsker medlemskap i Unionen *“...shall be members...”* (Det europeiske råd, 1993), lå det ingen automatikk i vedtaket om at EU skulle begynne å ta opp medlemmer fra CEEC i løpet av de første 10 årene. Jeg vil i det dette kapittelet forsøke å bekrefte at den kommende østutvidelsen ikke ville blitt så omfattende, eller kommet så tidlig (2004), eller at EU ville være såpass samstemte om den, hvis det ikke hadde vært for at Kommisjonen under hele prosessens gang meget aktivt har arbeidet for en relativt snarlig og omfattende utvidelse. Kommisjonen har arbeidet for å få medlemslandene til å forplikte seg til en utvidelse.

Som ”medhjelper” har Kommisjonen hatt effekten av path dependency; når noen vedtak først er fattet har de en tendens til å leve sitt eget liv og blir svært vanskelige å stoppe. Så kompleks og omfattende denne prosessen har vært, og er, har det gitt et relativt stort spillerom for Kommisjonen, og da spesielt de kommissærer som er direkte knyttet til selve utvidelsesprosessen (Günter Verheugen, Hans van den Broek, Chris Patten).

En vesentlig forskjell mellom LIG og CNF ligger i deres vektlegging av institusjoners rolle på den internasjonale arena. Mens LIG hevder at utfallet av prosessen ene og alene styres av nasjonalt definerte egeninteresse og at institusjonene dermed er irrelevante når de store vedtak fattes, vektlegger CNF at statenes interesser kan **konvergeres og/eller redefineres bl.a. som følge av institusjoner** som Kommisjonen. Samtidig kan CNFs *spillover* anses som en form for *path dependency*. Slik Haas definerer *spillover*, så er dette en prosess der integrasjon innenfor ett område (sektor) mer eller mindre automatisk funksjonelt ville nødvendiggjøre ytterligere

integrasjon innenfor et annet område. *Path dependency* hevder noe av det samme når man predikerer at tidligere fattet vedtak vil få konsekvenser på den videre prosessen, og at prosessen etter hvert begynner å "leve sitt eget liv" – dvs. ikke lar seg reversere/stoppe.

Til tross for at normer og moral sterkest vektlegges i den første perioden (1989-1993), er det ikke dermed sagt at de ikke har hatt en posisjon senere, men den har vært mer underordnet den daglige fremdriften (under "før-forhandlings-perioden" og forhandlingene), og de særegne nasjonale interessene. Etter at København-møtet i 1993 endelig fastslo at det **ville finne sted** en østlig utvidelse ble situasjonen mer normalisert, og mye av utvidelsesdagsordenen ble overlatt fra fremtredende nasjonale politikere til folk lavere ned i systemet – dominert av Kommisjonen og alle EUs komiteer og dets teknokratiske byråkrater: "*At the powerful European Commission in Brussels, Eurocrats rule.*" (Moravcsik 2002: 15). Men, at hele utvidelsesprosessen er grunnleggende styrt av en følelse av moralsk forpliktelse ligger som bakteppe for hele perioden fra 1989-2002.

5.1 Path dependency

Helmut Kohl uttalte i en tale om utvidelsesprosessen at: "*However, when plans of this nature are made, the consequences are inevitable.*" (Kohl 1998: 100). Det er i dette kjernen til *path dependency* ligger, vedtak som fattes får ofte **uintenderte** konsekvenser og prosessen begynner etter hvert å leve sitt "eget liv" og blir dermed umulig å reversere eller stoppe.

"...when it comes to the really big issue of Europe's future, will it turn the clock back? ... Not a chance. Left or right, **the path is set**. It remains what Europhiles have long called "ever-closer union." ...the question isn't so much whether Europe continues to advance. "It's how much it advances," and in what manner and direction." (Newsweek 2002a: 10/11, min uthevelse). Denne vinklingen av *path dependency* vil i stor grad være sammenfallende med CNFs oppfatning av *spillover*: "*Neo-functionalists also argued that policy-makers in the Western Europe would have no*

other choice than to cooperate, since this would be the logical and inescapable consequences of earlier decisions.” (Ham 1993: 7, min uthevelse). Har man for eksempel først vedtatt en felles mynt (og sentralbank, ECB) så vil skatter og avgifter før eller siden bli mer harmonisert, og har man først uttalt at man ønsker å gjenforene Øst- og Vest-Europa, for deretter å proklamere de helt generelle kriteriene (1993) – så vil en østutvidelse finne sted før eller senere.

For at man skal kunne identifisere en reell *path dependency*, må det kunne påvises at det har oppstått et gap mellom selve utvidelsesprosessen og EU-landenes kontroll over den. Dette gapet kan oppstå som følge av utilstrekkelig informasjon, høy kompleksitet og usikkerhet. Skal dette gapet ha en effekt på den videre prosessen så må det kunne sannsynliggjøres at dette gapet har vært svært problematisk for medlemslandene å lukke. Dette vil også gjelde uttalelser og vedtak/programmer som er fattet helt tilbake til 1989, og som har hatt konsekvenser på den videre utformingen/progresjonen av utvidelsesprosessen.

Som tidligere nevnt var Europa umiddelbart etter kommunismens/murens fall preget av stor entusiasme blant vestlige ledere (Ham 1993: 167). En mengde taler og uttalelser fra høytstående politikere omtalte at vi nå stod foran en historisk gjenforening av Europa: *”When the peoples of the region [CEEC] took power from the communists, the reaction of Community politicians was extremely enthusiastic. All the Community’s leading politicians queued up to visit the region and gave speeches welcoming the new democracies into the European family of nations.”* (Mayhew 1998: 11, min uthevelse). EU var raskt på plass med økonomiske programmer (bl.a. PHARE, Europaavtalene) for å sikre en stabil og fredelig utvikling i CEEC. Men EUs ledere ble ”tatt på sengen” (Peterson et al. 1998: 132) når østeuropeiske ledere nærmest umiddelbart etter å ha forkastet det kommunistiske system, proklamerte et ønske om så snart som mulig å bli medlemmer av EU. Noe som delvis kan forklares ut i fra at mange av ”festtalene”, av CEEC, ble oppfattet som indirekte invitasjoner om medlemskap i Unionen (Mayhew 1998: 11); dette skapte dermed en presedens for den videre utviklingen.

Når så CEEC begynte å forlange handling i samsvar med talene (Baun 2000: 41/46), ble det vanskelig for vestlige ledere å avfeie dem med handelsavtaler og økonomisk bistand når de hadde snakket så fint om gjenforeningen av Europa – en gjenforening som ikke bare innebar økonomi, men også at de tidligere kommunistlandene skulle tas opp som fullverdige medlemmer av den europeiske familie. Som kjent, så hadde samtlige land (som i dag er i forhandlinger med EU om medlemskap) allerede i løpet av 1990 uttalt at deres endelige mål var fullverdig EU-medlemskap. Videre vektlegger CNF også *feedback* som beveggrunn for preferanseendring hos aktørene (Sæter 1998: 73); og feedback fikk de i mengder fra politikere i CEEC: *"Furthermore, having first made such statements, it also becomes more difficult for actors not to live up to them."* (Sjursen 2001: 6). Da Det europeiske råd i 1993 fastslo at de østeuropeiske landene som ønsket at de *skulle bli* medlemmer av Unionen var veien videre såpass fastspikret at en reversering av vedtaket var å anse som umulig: *"...utvidelsen kommer nok i mål... EU selv har lagt hele sin prestisje i prosjektet. Et sammenbrudd vil dessuten skape et politisk jordskjelv."* (Hellstrøm 2002b: 13). Noe som viser at når ballen først var i spill, så var/er den umulig å stoppe – prosessen lever etter hvert sitt eget liv der det å stanse den vil medføre et *politisk jordskjelv*.

Var det så et reelt gap mellom prosessen og medlemslandenes kontroll med den? Mitt ubetingete svar på dette er Ja! Det hersker ingen tvil om at hele spørsmålet om en østlig utvidelse er **svært komplekst** (Friis 2000: 4), noe som fører til at det for aktørene (medlemslandene) er vanskelig å få tilstrekkelig, og ikke minst nøyaktig, informasjon – noe LIG forutsetter. Dermed oppstår det en usikkerhet rundt preferansedannelsen (Grabbe et al. 1998: 29). Blant annet med hensyn til de økonomiske konsekvensene en utvidelse vil få, så var anslagene svært usikre og sprikende tidlig på 1990-tallet (Grabbe et al. 1997: 21). Ulikt tidligere utvidelser innebærer østutvidelsen en komplisert sjonglering for EU, i og med at Unionen må ta seg av fire gjensidig avhengige utfordringer samtidig. Disse fire er: **1)** Tiltredelsesforhandlinger; **2)** Indre reform; **3)** Utvidelses-køen; **4)** Nye naboer (pga. nye yttergrenser). Politiske initiativer for å takle en av disse utfordringene hadde/har

en tendens (både intendert og uintendert) til å påvirke EUs handlinger i andre områder av utvidelsesprosessen. I tillegg medførte forandringer på rammeverket rundt disse områdene at EU ble dratt dypere og dypere inn i en utvidelse (Cowles et al. 2000: 191).

EU manglet en *helhetlig* strategi på CEEC-”problemet” fra starten av (Baun 2000: 27-29; Mayhew 1998: 11), og de første årene ble preget av ad hoc initiativer. Svært mange innenfor fellesskapet (bl.a. Jacques Delors) hadde, til tross for den offisielle retorikken, en dyp bekymring for at hendelsene i CEEC ville ta fokuset bort fra den økende integrasjonen i dybden som var i startgropen i EU på begynnelsen av 1990-tallet (Baun 2000: 26). EU kom raskt på banen med omfattende økonomisk bistand, fra 1989-1992 overførte EU ca. 50 milliarder euro i økonomisk hjelp til CEEC (Preston 1997: 198), og etter hvert handelsavtaler som favoriserte CEEC. Mange EU-land håpet at dette ville tilfredstille CEEC, og at spørsmålet om en *eventuell* utvidelse dermed ble skjøvet frem i tid, noe det som kjent ikke gjorde. I utgangspunktet hadde ikke EU noe ønske om en snarlig utvidelse østover (Preston 1997: 201; Sjursen 1998: 5), men omfattende press fra CEEC (Baun 2000: 41), med henvisning til EUs egne uttalelser etter murens fall, bl.a. ”...*overcoming the division of Europe and restoring the unity of the continent...*” (Det europeiske råd, Dublin-møtet, juni 1990), førte til at det ble politisk umulig for EU å forsøke å reversere prosessen (Sjursen 2001: 6; Hellstrøm 2002b: 13). EU tok med København-vedtaket kontrollen over tidsaspektet i utvidelsesprosessen, med formuleringen om at ingen utvidelse ville finne sted før EU selv var klar for den – teoretisk sett kan EU trekke ut utvidelsen ”uendelig” i tid, noe som selvfølgelig ikke vil være politisk gjennomførbart. Sett i et slikt perspektiv kommer København-vedtaket i et ikke fullt så heldig lys med hensyn til moralsk forpliktelse. Det kan argumenteres for at mange EU-land ikke var klar over konsekvensene av det vedtaket de var med på å fatte i København.

Så med sine positive uttalelser, sin felles fortid og press fra CEEC, ble EU-landene fanget inn i en utvidelsesprosess som de kanskje ønsket, men egentlig *ikke var klar for*. Selv om EU i København-kriteriene klart fastslo at en østutvidelse ikke vil finne sted

før EU er institusjonelt forberedt på den, og til tross for at Amsterdam langt på vei var mislykket i så henseende; så vedtok EU på Luxembourg-møtet i 1997 at forhandlingene skulle starte tidlig i 1998. Også Nice-traktaten var ikke omfattende nok med hensyn til indre reformer – allikevel vedtok Det europeiske råd på Laeken-møtet i desember 2001 at EU tar sikte på å utvide med ti nye sentral- og østeuropeiske medlemsland fra og med 2004. Dette er noe LIG ser bort i fra; teorien tar ikke tilstrekkelig inn over seg aktørenes langtrekkende strategier, ei heller det begrensede handlingsrommet som følger av tidligere handlinger og uttalelser (Sæter 1998: 61). Så til tross for at EU enda ikke er institusjonelt forberedt på den kommende utvidelsen, har Kommisjonen hele tiden kjørt et løp som innebar at forhandlingene med samtlige søkerland skulle være avsluttet i løpet av perioden 2000-2002 – dermed har Kommisjonens arbeide medført at østutvidelsen til en viss grad har blitt presset på EU før EU selv er klar for den. Den er til denne rollen jeg nå vender blikket.

5.2 Kommisjonens rolle

Kommisjonen er den *fellesskapsinstitusjonen* i EU som har størst generell innflytelse (ECJ har størst juridisk). Dens viktigste oppgave er å komme med lov- og politiske forslag til Unionsrådet og EP som de deretter vedtar, forkaster eller sender tilbake; i tillegg er Kommisjonen EUs utøvende maktorgan, representerer EU overfor omverdenen og opptrer som megler mellom medlemslandene (Cini 1996: 14). Som et fellesskapsorgan skal Kommisjonen i første rekke ivareta EUs interesser og ikke hvert enkelt medlemslands (noe Unionsrådet i større grad gjør). Kommisjonen består i dag av 20 kommissærer, der de store landene har 2 og resten 1. Hver enkelt kommissær har sitt politiske felt (for eksempel samferdsel) og utnevnes av sin regjering, den kan samlet bli kastet av EP. Kommisjonen har (innenfor oppgavens tidsramme) blitt ledet av Jacques Delors, Jacques Santer og Romano Prodi.

*“The variable involvement of...the Commission across policy areas and between different pillars of the EU means that... The **preferences of institutions** also figures as an **important variable influencing** the style and substance of **intergovernmental bargaining**.”* (Rosamond 2000: 144, min uthevelse). Det er i en slik kontekst at

Kommisjonen utøver innflytelse på EUs 15 medlemslands interesser og preferanser. Beslutningsprosedyren i EU har ofte (bl.a. i Cram et al. 1999: 133) blitt beskrevet som at Kommisjonen foreslår, EP gir råd, Unionsrådet vedtar forslaget uendret eller forkaster det/sender det tilbake, og ECJ tolker – slik var EU på 1970- og 1980-tallet, men med traktatendringene på 1990-tallet har mye endret seg. Kommisjonen har gradvis fått større innflytelse: *“The Single European Act also changed the balance of power between the Commission, The Council of Ministers and the European Parliament...were part of what became known as the Commission’s “Russian doll” strategy. ... The Commission has, therefore, taken an increasingly tough line with member-state governments.”* (Williams 1994: 117/118). I dag er situasjonen den at Unionsrådet og Kommisjonen sammen har vedtaksrett. Kommisjonen har fått sitt mandat kraftig utvidet ved de tre siste traktatene (Maastricht, Amsterdam, Nice), og de har under arbeidet med å forberede CEEC til reelle forhandlinger hatt svært frie hender, og utøvet sin makt til å fremskynde utvidelsen.

Kommisjonen har stor innflytelse på prosessen fra forslag fremmes til behandling i EP og Unionsrådet (Cram et al. 1999: 137). Den ble tildelt: ansvaret for å koordinere internasjonal bistand i 1989 og ble dermed (for første gang) en internasjonal aktør i seg selv (Hill 1996: 142); ansvaret for å utrede utvidelsesproblematikken (1991); og det overordnede ansvare med å forberede søkerlandene på forhandlinger/medlemskap av Det europeiske råd på Korfu-møtet i 1994. Gjennom sine årlige *opinions* har Kommisjonen i stor grad lagt føringene for hvordan, og i hvilket tempo, fremdriften i utvidelsesprosessen mellom EU og CEEC har foregått (Sjursen 1998: 5/6). Det var i sin første omfattende rapport om utvidelsen (*The Challenge of Enlargement*, 1992) at Kommisjonen fastslo det førende prinsippet om at *“...widening must not be at the expense of deepening”*, og med hensyn til CEEC sa de at *“...it [utvidelsen] can contribute to the unification of the whole of Europe.”* (Baun 2000: 42). Et utsagn som siden har blitt adoptert av den vestlige politiske eliten.

Kommisjonens reelle påvirkningskraft i forbindelse med utvidelsen til CEEC henger sammen med graden av *path dependency* (derav grunnlaget for **H2**); jeg vil hevde at

desto sterkere innslag av *path dependency* i en prosess, desto større handlingsrom/påvirkningskraft tilfaller Kommisjonen. ”*Thus a logic emerged that linked...one discrete policy domain with another, in ways not unlike those envisaged by functionalist...of integration in Delors approach. As such, the emphasis was on the pulling (or dragging) of member states into further integration through what were, to all intents and purposes, the **unintended consequences** of their own actions.*” (Cini 1996: 75/76, min uthevelse). Som jeg påviste i forrige avsnitt (5.1) er utvidelsesprosessen svært kompleks og uoversiktlig, der det er vanskelig for de enkelte medlemslandene å sitte inne med full informasjon og derav danne seg klare preferanser. Pga. uenighet mellom medlemslandene om ønske for, og omfanget, av en eventuell utvidelse, fikk Kommisjonens *opinions* en fremtredende og viktig rolle på Det europeiske råds beslutninger (Baun 2000: 78). Denne uenigheten har Kommisjonen vært dyktig i å utnytte til sin fordel (Rosamond 2000: 145).

Kommisjonens viktigste publiserte verker i forbindelse med den kommende utvidelsen er SEM-hviteboken, Agenda 2000 og de årlige *opinions* som omhandler søkerlandenes progresjon i medlemskapsforberedelsene. På bakgrunn av disse rapportene kom Kommisjonen med forslag som Det europeiske råd som oftest fulgte (Baun 2000: 115). Agenda 2000 er det mest omfattende verket Kommisjonen noensinne har publisert, der det er lagt vekt på *objektivitet* og at tingene skal komme i riktig rekkefølge, bl.a. at det ikke kan finne sted en utvidelse før EU institusjonelt er forberedt på den, dvs. før tilstrekkelige indre reformer er vedtatt/gjennomført. På denne måten har Kommisjonen fungert som en formell og en uformell agendasetter og direkte bidratt til en systemtransformasjon der tidligere motstandere av utvidelsen har redefinert og/eller konvergert sine interesser og dermed preferanser. Det samme kan sies om Kommisjonen selv – som tidligere nevnt var Delors opprinnelig en motstander av en (snarlig) østutvidelse. Hans (og mange andres) hovedmotiv var frykten for at en utvidelse ville bremse opp, ja endog reversere, den raskt ekspanderende integrasjonen i dybden som fant sted i EU på begynnelsen av 1990-tallet, samt at et EU med opp mot 30 medlemmer i større grad ville konsentrere seg om integrasjon på *low politics* områder, dvs. en prioritering av EC (søyle 1) fremfor EU. Men, når Kommisjonen

innså at EUs ledere satte utvidelsen på dagsordenen, så kan Kommisjonen ha hatt den oppfatning at det ville være i Kommisjonens egeninteresse å ta *kontroll* over den videre progresjonen i utvidelsesprosessen. For dermed å få flere oppgaver og mer innflytelse/makt.

Kommisjonen har fungert som mellommann mellom EU og søkerlandene, i denne prosessen har Kommisjonen hatt stor kontroll over fremdriften i forhandlingene, og indirekte på Det europeiske råds vedtak i forbindelse med utvidelsen, på bakgrunn av Kommisjonenes rapporter og anbefalninger: *“The Union’s “common positions”, decided by the Council by unanimity, are normally presented to the applicant country by the presidency of the Council. The Commission, however, has **an important role in proposing common positions** to the council, and it may be **mandated** by the Council to seek solutions with the applicant country.”* (Avery et al. 1998: 28, min uthevelse). Mayhew (1998: 29) og (Grabbe 2001: 18) mener at *Kommisjonen fremsto som selve drivkraften* i utvidelsesprosessen under København-møtet i 1993, og at (i utgangspunktet) *uvillige EU-land ble dratt med* av Kommisjonens overtalelser.

I CNF finner man ikke holdepunkter for å hevde at det var Kommisjonen som startet utvidelsesprosessen: *“There were at no stage any supranational competences other than those explicitly **delegated** to the central institutions by the member governments.”* (Sæter 1998: 71, min uthevelse). Men dette står ikke i motsetning til at Kommisjonen har vært agendasetter og dermed preferansedannende aktør for medlemslandene under prosessens gang.

CNFs sentrale punkt er at integrasjon i seg selv fører til *systemtransformasjon*, eller systemforandring. Dvs. at en konsekvens av ytterligere integrasjon vil være at selve systemet (her: EU som institusjon) vil forandre seg – noe som kan sees på som en forklaring på at Kommisjonen på et tidlig stadium var skeptiske til østutvidelsen. CNFs syn på institusjoners rolle er ikke at de har en avgjørende innflytelse på selve vedtaket, men de kan spille en *betydelig rolle ved konvergeringen og/eller redefineringen av aktørenes interesser **forut** for vedtaket*. Det er nettopp slik

Kommisjonen har utøvd sin innflytelse på medlemslandene siden utvidelsesprosessen kom på banen. At institusjoner i seg selv skal få aktører (medlemsland) til å forandre preferanser, under *grand bargains*, er noe LIG avviser. Ved at Kommisjonen har fremstått som eksperter på dette meget komplekse område, og at de har kjørt en objektiv strategi (for eksempel vedrørende hvilke land EU skulle forhandle med i første runde; her var det mange land som hadde sine egne nasjonale preferanser, bl.a. ville Tyskland bare slippe til Visegrad-statene men alle godtok tilslutt Kommisjonens forslag), har de fått *overtaket* på medlemslandene vedrørende utvidelsesprosessens gang. *“Institutions reduce the transaction costs of bargaining, provide opportunities for linking issues, inform governments about their alternatives, and mitigate fears of uncoordinated or exploitive strategies by stabilizing expectations about future state behavior. In this model international institutions do more than reflect patterns of interest and power; they help define cooperative solutions that might not otherwise emerge.”* (Keohane et al. 1993: 175, min uthevelse). Ved denne prosessen har Kommisjonen funnet frem til kompromissforslag som har vært levelige for alle de (12) 15 medlemslandene – en *dead lock* situasjon har dermed ikke oppstått, og prosessen har gått sin gang. De har kommet opp med løsningsforslag som ellers ikke ville blitt fremmet. Man skal selvfølgelig ikke underkjenne betydningen av at flere av de store medlemslandene (i fremste rekke Tyskland og Storbritannia) aktiv har støttet opp om utvidelsen, men dette står ikke i en motsetning til at *også* Kommisjonen har hatt en viktig pådriverrolle for å fremme utvidelsen til CEEC.

Kommisjonen har dermed ved hjelp av *path dependency* og sprikende oppfatninger mellom EUs medlemsland om hva utvidelsen skal innebære, samt at den har sittet inne med en omfattende fagkompetanse og et helt klart informasjonsfortrinn fremfor medlemslandene, hatt muligheten til å styre prosessen i en viss grad – helt klart i større grad enn det LIG vil anerkjenne at en internasjonal fellesskapsinstitusjons påvirkningskraft er på et *grand bargain*. Kommisjonen ble tidlig i prosessen tildelt en nøkkelrolle, først ved at den koordinerte den samlede hjelpen som strømmet til CEEC etter kommunismens fall, og deretter ved utarbeidelsen av en rekke rapporter om utvidelsen og følgene av den. Kommisjonen har med sitt arbeid vært en viktig

agendasetter, og på den måten hatt en indirekte påvirkning på medlemslandenes nasjonale interesser og dermed deres preferansedannelse. Mayhew (1998: 175) hevder at Kommisjonens *opinions* var starten på det neste konkrete steget mot utvidelse.

Men, ved slike store vedtak (*grand bargains*) som en utvidelse er, trer artikkel 238 i kraft. Det innebærer at avgjørelser krever enstemmighet, noe som medfører et mindre handlingsrom for Kommisjonen enn det som ellers er tilfelle (Preston 1997: 200). Ved enstemmighet er det mindre handlingsrom for å spille medlemslandene opp mot hverandre. Som tidligere nevnt har Kommisjonens rolle innad i EU har vært i stor forandring på 1990-tallet. Med TEU (1992) ble Kommisjonen og Det europeiske råd tett knyttet til hverandre, “...*fully associated*....” (Sæter 1998: 72). Kommisjonen vet som oftest hvordan stemningen i Det europeiske råd er med hensyn til en spesifikk sak, og i saker som avgjøres ved enstemmighet vil ikke Kommisjonen foreslå for Det europeiske råd noe den med sikkerhet vet vil bli nedstemt. Men Kommisjonen kan tilegne seg, og gjør det, en autonom medbestemmelse gjennom en serie med formelle, så vel som uformelle, prosesser. Men, dette er ikke noe som automatisk tilfaller Kommisjonen – det foregår kontinuerlig under en dynamisk interinstitusjonell spenning. Noe som kan eksemplifiseres med den motstanden enkelte medlemsland har mot uformell, og ikke minst formell utvidelse av Kommisjonens kompetanse (Bretherton et al. 1999: 22).

Allikevel skal vi ikke se bort i fra *Kommisjonens* mulighet til å spille medlemslandene opp mot hverandre, på samme måte som Moravcsik fremhever medlemslandenes muligheter og evne til å manøvrere seg selv inn i en posisjon av relativt autonomi i forhold til den innenrikspolitiske opposisjonen; nøyaktig det samme kan også sies om Kommisjonens rolle på nasjonal interessedannelse. Kommisjonens har mulighet til å oppnå et kompetansemessig overtak pga. preferanseuenighet mellom medlemslandene (Rosamond 2000: 145). Det er også lite realistisk å anse forholdet mellom nasjonalstatene og EU som et *null-sum* forhold (Zielonka 1998: 35).

Også Cram fremhever (Cram et al. 1999: 5) at overføringen av ansvar til overnasjonale institusjoner (for eksempel Kommisjonen) medfører begrensninger på den nasjonale suvereniteten, dvs. restriksjoner på medlemslandenes muligheter til å handle helt uavhengig og på eget initiativ (noe LIG fremhever at de faktisk gjør). Dette er noe som er i tråd med CNF og stemmer godt overens med funnene i analysen: fremdriften i utvidelsesprosessen ble (av medlemslandene) overlatt til Kommisjonen, noe som indirekte bidro til at aktørenes (medlemslandenes) handlingsrom ble begrenset, og dermed la grunnlag for at Kommisjonen kunne opptre som en viktig agendasetter og dermed preferansedanner.

5.3 Konklusjon

*"The history of European integration has shown that the Commission has usually been the motor of new policies and has **been able to convince a sometimes doubting Council** of the wisdom of its proposals."* (Mayhew 1998: 174, min uthevelse). Hendelsene i Sentral- og Øst-Europa høsten 1989 kom uventet på EU (og resten av verden), og utviklingen skjedde hurtig og svært uoversiktlig. EU grep muligheten de hadde til å få CEEC inn under "sine vinger" og kom med uttalelser om at dette historiske skillet innebar en gjenforening av Europa. Begrenset og fanget av sine tidligere uttalelser ble EU overrasket over hvor raskt samtlige tidligere sovjetiske satellittstater proklamerte et høylytt ønske om så snart som mulig å bli medlemmer av Unionen. Situasjonen og konsekvensene var uklare når EU fattet sitt historiske København-vedtak i 1993. Selv om EU ved dette vedtaket kjøpte seg tid var en østutvidelse nå en uunngåelighet – *path dependency* drev prosessen videre, og var med på å kvele enhver opposisjon mot utvidelsen som sådan. Da både København og Luxembourg-vedtaket ble fattet enstemmig og uten offisielle ytringer om motstand, la dette grunnlaget for at Kommisjonen fikk et relativt stort handlingsrom i de forberedende sonderingene som fant sted mellom EU og de 12 søkerlandene mellom 1993 og 1998.

Ved Kommisjonens ekspertise, *path dependency* og en usikker, og til dels splittet, medlemsmasse fikk Kommisjonen et grunnlag for å utøve en betydelig innflytelse på

utformingen av utvidelsesprosessen. “...*the radical imperfection of knowledge. In such a world the position of an institution at the centre of a network of knowledge (in this case the Commission) gives the individuals working in it an advantage to be weighed against the advantages of other players (for example the member-states).* (Wincott, 1995b: 607)” (i Rosamond 2000: 146). I dette sitatet ligger den (kanskje) viktigste forklaringen på at Kommisjonen fikk så stor gjennomslagskraft som den fikk. Prosessens kompleksitet kombinert med Kommisjonens ekspertise og oppfattelsen av dens objektivitet, gjorde at medlemslandene stort sett fulgte opp samtlige av Kommisjonens råd, forslag og henstillinger.

CNF ser for seg en gradvis lojalitetsoverføring fra det nasjonale plan til det overnasjonale nivå, EU, og at integrasjonsprosessen etter hvert ville få sin egen dynamikk (jf. *path dependency*) der politikere vil se på ytterligere integrasjon som naturlig politikk; noe som vil bidra til en fremvoksende fellesskapsfølelse. (Sæter 1998: 17/18).

EUs statsledere fattet det formelle vedtaket om at EU skulle utvides til CEEC på København-møtet i 1993, et vedtak som ble formalisert på Luxembourg-møtet i 1997. Da champagnerusen la seg etter Berlinmurens fall, og alle festtaler som snakket om behovet for å gjenforene et splittet Europa var holdt, begynte prosessen å leve sitt eget liv – *path dependency* drev medlemskapsforhandlingene fremover; godt hjulpet av en utvidelsesivrig Kommisjon som ble gitt hovedansvaret med å utforme strategien for hvordan EU og CEEC skulle forberedes for medlemskap. Kommisjonens rolle skal det godt gjøres å overvurdere, de har helt klart hatt, og har, et informasjonsfortrinn fremfor Det europeiske råd ved at de har pleiet en aktiv daglig kontakt med de 12 søkerlandene over en periode på 12/13 år. Og som oftest så viser det seg at Det europeiske råd følger Kommisjonens anbefalninger med hensyn til utvidelsen, noe som viste seg å være tilfelle ved Kommisjonens anbefalninger, som om hvem det burde startes forhandlinger med, progresjonen i forhandlingene, at det etter hvert ble vedtatt at det skulle forhandles med alle 12 søkerland samtidig, og nå sist (Laeken-møtet i desember 2001) fulgte de 100 % opp om Kommisjonens anbefaling fra november 2001 om at

det tas sikte på å innlemme 10 av søkerlandene i Unionen i løpet av 1. halvår av 2004. I og med at utvidelsen er å anse som et *grand bargain*, vil LIG forvente at medlemslandenes preferanser utelukkende er dannet ut i fra nasjonale (innenrikspolitisk) definerte interesser, noe som i svært stor grad viser seg at ikke er tilfelle. Medlemslandene var ”fanget” av tidligere uttalelser og Kommisjonen ”presset” frem en videre progresjon i utvidelsesprosessen.

Kapittel VI, NASJONALE EGENINTERESSER

1998-2002

6.0 Innledning

“There is no such thing as a separate Community interest; the Community interest is compounded of the national interests of the member states.” (Margaret Thatcher, 1981, i Førland 1993: 9). Hvis ”alle” var enig med Thatcher i denne uttalelsen, må samtlige vedtak i EU analyseres ene og alene på bakgrunn av de nasjonale egeninteressene til de 15 medlemslandene, og hvordan de klarer å fremme sine interesser på EU-nivå. Den mest åpenbare innsigelsen mot hennes uttalelse er at den kom i 1981 og at EU har forandret seg dramatisk i løpet av de siste 21 årene. Da særlig med tanke på større vektlegging av fellesskapets verdier og interesser (EU er *noe mer* en summen av medlemslandene (Rosamond 2000: 52)), og økt bruk av QMV, samt det faktum at EU i 1981 bestod av 10 medlemmer mot dagens 15. Slik jeg har kunnet fastslå i kapittel V, så har det institusjonelle miljøet som de 15 landenes representanter til daglig ferdes i, en reell påvirkning på medlemslandenes interesser og preferansedannelse. Representanter for de 15 forskjellige regjeringene opptre ikke i et vakuum, de lar seg påvirke av omgivelsene sine (også de internasjonale), noe som har en effekt på utfallet av avgjørelser som fattes i EU – også i forbindelse med *grand bargains*.

Til tross for dette, og til tross for antagelsene om et europeisk verdifellesskap (bl.a. Checkel 1998: 16), normer, moralsk forpliktelse og fellesskapsinstitusjonenes rolle; så kan vi ikke neglisjere enhver nasjonalstats egne konkrete interesser og dets gjennomslagskraft i utøvelsen av internasjonal politikk: *“Det europeiske fellesskap er blitt til gjennom en serie hestehandler mellom medlemslandene, først og fremst Frankrike og Forbundsrepublikken Tyskland. Begge landene har handlet ut fra hva*

som ville tjene deres særinteresser.” (Førland 1993: 12). Etter at de fine festtalene om behovet for å gjenforene Europa stilnet, og de reelle forhandlingene kom i gang (1998), kom de nasjonale politikerne mer på banen igjen. Politikerne har alle et neste valg de må vinne, som er deres primærinteresse (Moravscik 1993: 481), og nå presser de på for å få mest mulig uttelling for *sine* interesser før utvidelsen finner sted i 2004.

I dette kapittelet vil jeg teste ut **H3**, som predikerer at når de reelle forhandlingene tok til ble de nasjonale egeninteressene mer fremtredende. Jeg forventer at funnene i *dette* kapittelet vil samsvare godt med antagelsene LIG gjør om et *grand bargain*; men samtidig skal det minnes om at CNF er *altomfattende* i det henseende at teorien tar hensyn til *alle tenkelige interesser og forhold* som kan påvirke integrasjonen (Sæter 1998: 67/68). Jeg har valgt å konsentrere meg om noen politiske nøkkelfelt (som jeg allerede fremmet i kapittel I): økonomisk, sikkerhetspolitisk, utenrikspolitisk og ønsket om å spre det vestlige samfunn.

Vedtak som omhandler utvidelse av Unionen omfattes av enstemmighetsprinsippet, noe som gir hvert enkelt land vetorett og dermed et pressmiddel. Når også Kommisjonen har fått svekket sin innflytelse på prosessen etter at forhandlingene tok til (Grabbe 2001: 12; Sjursen 1998: 10), gir dette større spillerom for de nasjonale aktørene. Det danske EP-medlemmet gjennom 23 år, Jens-Peter Bonde, hevder i Aftenposten (2002b: 25) at: *”EU-kommisjonen har...fått en svekket stilling i EU de senere år. ... Det blir mer overnasjonalitet, selv om det er statsministrene – og ikke Kommisjonen – som driver prosessen fremover.”* Dette er noe som støtter opp under min antagelse (**H3**) om at Kommisjonen har kommet mer i annen rekke etter at forhandlingene startet i 1998. På samme tid ligger følelsen av moralsk forpliktelse fortsatt som en grunnmur som gjennomsyrrer hele utvidelsesprosessen – og hemmer på den måten landenes særinteresseutspill (Wallace et al. 2000: 185).

H3 impliserer ikke at de nasjonale egeninteressene var fraværende ved vedtakene i 1993 og 1997, men mye pga det som allerede er dokumentert i de to forutgående kapitlene (følelsen av moralsk forpliktelse, *path dependency*, kompleksitet og

Kommisjonens rolle), ble de nasjonale egeninteressene i stor grad ”undertrykt” gjennom store deler av 1990-tallet. Dermed er de nasjonale interessene i stor grad gyldige for hele perioden (1989-2002). Mange land så ikke utvidelsen i samsvar med sine nasjonale interesser, men stemte likevel for pga. et ”moralsk gruppepress” og at bordet fanget. Samtidig har hele utvidelsesprosessen vist seg å være svært omfattende, kompleks og uoversiktlig, noe som har bidratt til at det har vært vanskelig å definere klare nasjonale preferanser på et *tidlig* tidspunkt. Etter at sonderingene og forberedelsene ble drevet frem av Kommisjonen, har bildet blitt mye klarere. Så, når de reelle forhandlingene endelig kom i gang i 1998 ble det lettere og mer legitimt for hvert land å sikre sine innbyggere et best mulig utfall av utvidelsesprosessen. Dermed begynte bl.a. Frihetspartiet i Østerrike å true med å legge ned veto mot Tsjekkia hvis de ikke stenger et kjernekraftverk (Newsweek 2002a: 12), mens Hellas truer med veto mot hele utvidelsen hvis ikke Kypros (splittet eller ikke splittet) blir medlem, mens de sørlige landene forlanger økt satsning på samarbeid i deres nærområde (*Maghreb*) som kompensasjon for utvidelsen (Peterson et al. 1998: 145/146), og Tyskland forlanger lange overgangsperioder før fri arbeidsinnvandring fra CEEC. De **nasjonale egeninteressene til aktørene har vært der hele tiden** (om enn ikke hele tiden like klare og presise), men de har (i stor grad) **ikke blitt fremmet**, overfor CEEC og EU, før de reelle forhandlingene tok til i 1998! ”*In the end-game of negotiations...the member-states will be back in the driving seat.*” (Grabbe 2001: 55).

6.1 Økonomisk

Blant skeptikerne til østutvidelsen har de økonomiske konsekvensene, for EU, vært selve kronargumentet *mot* en snarlig utvidelse. En av de virkelig store forskjellene på den kommende utvidelsen og EUs tidligere, er det store økonomiske gapet mellom EU og CEEC (Agenda 2000: 11). CEEC hadde i 1999 en gjennomsnittlig BNP på kun ca. 33 % av EUs (Cram et al. 1999: 271). Selv om dette gapet har minket litt de senere årene, i CEECs favør, er fortsatt forskjellene i økonomisk evne formidabel. Ved første øyekast skulle man forvente at dette vil føre til at dagens EU-land må forberede seg på enorme økonomiske overføringer til CEEC den dagen de trer inn i Unionen – men virkeligheten er ikke helt slik den umiddelbart fremstår. Dette er det fire hovedgrunner

til: **1)** EU arbeider med omfattende strukturelle reformer på sine mest kostbare områder (CAP, Struktur- og Samhørighetsfondene); **2)** Budsjettmessige begrensninger medfører at det vil bli få økonomiske overføringer til de nye medlemslandene, sammenlignet med det som ble bevilget til Hellas, Irland, Portugal og Spania når de ble medlemmer (Grabbe 2001: 3); **3)** Under medlemskapsforhandlingene har EU fått gjennomslag for til dels lange overgangsperioder (bl.a. Hellstrøm 2002a: 25); **4)** De *positive* økonomiske konsekvensene av en utvidelse på de enkelte medlemslandene kan vise seg å være undervurdert (Grabbe 2001).

Grabbe (2001: 21, min uthevelse) hevder at det økonomiske aspektet ikke nødvendigvis taler imot medlemskap: "...they [CEEC] represent significant business opportunities that will benefit the EU in **the longer term**: EU business will gain from the addition of nearly a third more consumers to the single market. Moreover, the front-runner economies are growing faster than the current EU..." Likefullt, selv om nasjonale egeninteresser for mange av dagens 15 medlemsland taler for å utvide til CEEC pga. økonomisk gevinst på *lang sikt*, er det ikke dermed sagt at EU ikke ville ha mer å tjene ved å *vente* for eksempel i 10 år til med utvidelsen – til økonomien i CEEC er mer likeverdig med dagens EU. Verdensbanken anslår at det vil ta minst 20 år før de søkerlandene med sterkest økonomi vil være på inntekstnivå med dagens (1997) "fattigste" EU-land (Grabbe et al. 1997: 22). Når det gjelder det økonomiske aspektet er det viktig å ha i mente at det er på dette området samarbeidet mellom EU og CEEC har kommet lengst. Mye av grunnlaget ble lagt ved Europaavtalene tidlig på 1990-tallet, senere kom Kommisjonen med hviteboken for hvordan CEEC skulle tilpasse seg SEM. Som en følge av dette er EU i dag den viktigste handelspartner for CEEC. Dette er en utvikling det skal mye til for å reversere med eller uten en snarlig utvidelse.

Selv om de budsjettmessige konsekvensene av utvidelsen ikke skulle behandles før i år, kom det på medlemslandenes dagsorden allerede i 2000 (Grabbe 2001: 12). Kommisjonens egne beregninger viser at utvidelsen kan gjennomføres uten å øke EUs budsjett ut over dagens nivå i perioden 2000-2006. Spørsmålet er hva som vil skje i neste budsjettperiode når CEEC har kommet seg innenfor og sammen med andre

”fattige” land kan komme til å presse frem en økning av budsjettet. Det som viser seg under forhandlingene, som har pågått siden 1998 (2000 med alle 12), er at dagens EU-medlemmer i stadig sterkere grad forlanger en reell gevinst i euro og cent som følge av utvidelsen. Om landene ikke klarer å innkassere en gevinst så forsøker de etter beste evne å sikre seg at de eventuelle økonomiske tapene vil bli så små som mulig – noe LIG predikerer. Bakgrunnen for at det skal være mulig å opprettholde budsjettet finner vi i de lange overgangsordningene. Maks overføringer til CEEC i denne perioden er beregnet til 67 milliarder euro (Grabbe 2001: 4). Dermed vil ikke de reelle økonomiske konsekvensene slå fullt inn på EUs budsjett (og dermed medlemslandenes) før mange år etter at utvidelsen er et faktum. Håpet er at de sentral- og østeuropeiske landenes økonomi skal ha en så stor vekstrate, som en indirekte følge av utvidelsen, at en kraftig ekspansjon av EUs budsjett ikke skal bli nødvendig.

De faktiske kostnadene forbundet med utvidelsen er helt avhengig av hvor generøs EU bestemmer seg for å være. I dag er under 10 % av budsjettet satt av for søkerlandene, og størsteparten av utjevningfondene vil også etter utvidelsen gå til dagens EU-medlemmer, pga. at de har større BNP. Spenningen ligger i hvor stor makt de nye medlemslandene klarer å få i et utvidet EU hvis de allierer seg med dagens ”fattige” (for eksempel Spania) medlemsland (Grabbe 2001: 33-36). Kommisjonens forslag innebærer at bøndene i CEEC først blir berettiget til fulle subsidier i 2013, noe som er langt senere enn landbruker i CEEC hadde håpet på. Kommisjonen foreslår ytterligere å begrense subsidiene til østeuropeiske bønder til maksimum 25 % av nivået for dagens EU-medlemmer (Hellstrøm 2002a: 25).

Anslag viser at EU (på lang sikt) vil tjene ca. 10 milliarder euro som følge av utvidelsen, der *Tyskland* alene vil innkassere en **tredjedel** av denne gevinsten (Grabbe 2001: 23). Selv om de økonomiske gevinstene som følge av en utvidelse er beregnet til å bli relativt små, så er dette også tilfellet med kostnadene. Næringslivet generelt vil tjene på en utvidelse av SEM, og større økonomisk sikkerhet pga. felles standarder og like konkurranseregler i stabile samfunn.

Av "de tre store" er det helt klart Tyskland som har mest, økonomisk, å tjene på utvidelsen: "...Germany is generally viewed as the chief economic beneficiary of eastern enlargement. Thus, the common perception is that enlargement will enhance German power and influence within the EU." (Baun 2000: 272). Frankrike vil ventelig hverken tape eller tjene, økonomisk, noe nevneverdig som følge av at Unionen vokser østover. Storbritannia har i dag ubetydelig handel med CEEC og ventelig lite å tjene på utvidelsen, også på lang sikt (Grabbe 1997: 29). Det er større fare for at Storbritannia vil komme negativt ut som følge av muligheten for at de må bidra med mer penger til fellesskapet. Av disse landene er det Tyskland som har stått i fremste rekke som en forkjemper for en snarlig utvidelse østover, også Storbritannia har vært en varm tilhenger mens Frankrike har hatt et noe ambivalent forhold. LIG er her meget treffende i sin antagelse om at store medlemsland vil støtte ytterligere integrasjon når de ser dette i tråd med sin nasjonale (fortrinnsvis økonomiske) egeninteresser – i Tysklands tilfelle! Hvorfor Frankrike og Storbritannia skulle støtte utvidelsen blir verre å forklare ut i fra LIGs økonomiske ståsted, her har CNF vist seg treffende tidligere i oppgaven. Gruppert sammen med Storbritannia, av land som ikke forventer noen særlig økonomisk gevinst, finner vi de landene som er blant de største mottakere av midler fra EUs utjevningfond: Hellas, Portugal, Spania og Irland. Dette er land som ikke har en omfattende handel med CEEC, og som frykter reduserte overføringer som følge av utvidelsen. LIG vil forvente at disse landene går sterkt imot en utvidelse; dette pga. LIGs for sterke vekting av den økonomiske faktoren under *grand bargains*.

Det finner nå sted en prosess der landene forsøker å sikre seg selv et best mulig utkomme (slike LIG forutsetter), ved å gi å ta og ved å inngå hestehandler, som for eksempel under Göteborg-møtet: "*Prior to the Gothenburg summit, the Spanish government tried to trade off the German position on transitional periods for central European workers against its own regional aid demands.*" (Grabbe 2001: 16). Nå vektlegger EU-landene det som er viktigst for sitt eget land, og egne borgere. Frankrike fremstår i økende grad ambivalente med hensyn til utvidelsen, en ambivalens som deles av Spania og Portugal (Newsweek 2002a: 12). Dette er land som man i og for seg kan forvente vil være skeptiske til en utvidelse til CEEC, som

tidligere nevnt (i kapittel IV) frykter Frankrike for tysk dominans (og tilsvarende svekket fransk innflytelse) i morgendagens Europa/EU, og Spania og Portugal er redde for å miste millioner av euro i *overføringer*. Spania og Portugal (og Hellas) har dermed klare *økonomiske* argumenter for å gå imot østutvidelsen – noe de ikke gjør, *delvis* pga. hestehandler og *side payments*.

Handelen mellom EU og søkerlandene er i stor grad *allerede* liberalisert (Grabbe 2001: 29), noe som igjen understreker at det ikke er nødvendig å utvide EU for å høste de (fleste) økonomiske fordelene. Unntaket er FDI, som ventelig vil stige som følge av en utvidelse – men dette er noe som i hovedsak vil komme CEEC, økonomisk, til gode. På den annen side, så kan en utsettelse av utvidelsen (utover 2004) få store økonomiske konsekvenser for økonomien i CEEC (Grabbe 2001: 5). Hele utvidelsesprosessen har så langt vært en kraftig stimulans for rask økonomisk liberalisering i CEEC (Grabbe 2001: 53), en radikal nedgang i FDI kan medføre store økonomiske problemer i utsatte land, en utvikling som kan føre til ustabilitet og politisk uro – som på sikt kan påvirke EUs sikkerhet. *"Substantial economic integration has already occurred, suggesting that the significance of eventual accession may lie more in its **political and security benefits** than in economic ones."* (Grabbe et al. 1997: 24, min uthevelse).

6.2 Sikkerhetspolitisk

Slik Grabbe (2001: 61) ser det så ligger ikke den største gevinsten for EU, som følge av utvidelsen, på den økonomiske siden, men mer på det sikkerhetspolitiske området. Og *"The value of increased security for the existing European Union from enlargement cannot be over-stated."* (Mayhew 1998: 187).

Det er under den sikkerhetspolitiske paraplyen man finner den variabelen som gir størst forklaringspotensialet på hvorfor EU ønsker å integrere CEEC, sett *i et egeninteresseperspektiv*. På dette feltet ligger fordelene for EU ganske åpenbart i dagen. Årene 1989-'90 markerte slutten på en epoke i Europa. Etterkrigstidens stabile tilstand av kald konflikt mellom øst og vest var over; men mens faren for en storkrig

var dramatisk redusert, økte potensialet for små, nasjonale kriger i Europa i det gamle nasjonale/etniske motsetninger igjen kom til overflaten. Eksempler her er oppsplittingen av Jugoslavia med alle krigene det brakte med seg, tilnærmet borgerkrigstilstand i Albania og økt undertrykking av minoriteter generelt i CEEC. Kriger som etter hvert hadde/har et spredningspotensialet til EU-området. Det vil derfor være i EU-landenes interesse å så snart som mulig å stabilisere disse landene slik at konflikter kveles før de oppstår. Tyskland har hatt (geopolitiske sett) klare sikkerhetspolitiske nasjonale egeninteresser allerede fra starten av utvidelsesprosessen av, *"The prospect of unification led Germany to give a high priority to securing regional stability."* (Preston 1997: 197). Som nærmeste nabo til søkerlandene er Tyskland genuint opptatt av å sikre seg fredelige og stabile nabostater – noe et EU-medlemskap vil fremstå som en garantist for (Agenda 2000: 13).

Europa fremstår på slutten av 1990-tallet som et friere og mer demokratisk kontinent enn for ti år siden, men må i dag leve med frykten for nasjonalisme og sosial disintegrasjon. For at "seierens" frukter skal kunne nytes, må *sikkerheten økes*. Hvis utvidelsen ikke finner sted/trekker ut i tid, kan disintegrasjon oppstå. Ved avslag fra Vesten vil den politiske situasjonen forverres når østlige politikere ikke finner et realistisk alternativ til integrering med EU. Med politisk paralysering og økonomisk disintegrasjon vil ustabilitet bli regelen. Integreringen av søkerlandene vil garantere en utvikling av normale politiske og økonomiske forhold – stabile samfunn (Mayhew 1998: 186/187). Noe som er i tråd med det utvidede sikkerhetsbegrep, som ikke bare omfatter forsvar ved hjelp av militære midler.

Den sikkerhetspolitiske variabelen hjelper oss også å forstå hvorfor EU valgte å intensifere medlemskapsforhandlingene i 1999, da de utvidet til å forhandle med alle tolv søkerland samtidig (fra og med februar 2000). En av grunnen til dette skiftet var at de landene som ikke kom med i første forhandlingsrunde hadde gjort tildels betydelige fremskritt i oppfyllelsen av EUs krav. En annen, og kanskje like viktig årsak, var det endrede trusselbildet i Europa som så tydelig ble eksemplifisert gjennom Kosovo-krigen: *"In Kosovo we have all come face to face with the European future, and it is*

frightening.” (George Robertson, britisk forsvarsminister (nåværende generalsekretær i NATO), i Cowles et al. 2000: 369).

De EU-landene som vil ha størst interesse av stabile samfunn i CEEC er, selvsagt, de landene som grenser opp mot søkerlandene. Dette vil i første rekke gjelde Tyskland, Østerrike, Italia, Hellas, Danmark, Finland og til dels Sverige. Igjen ser vi at den fremste pådriveren for østutvidelsen, Tyskland, ser det i sin vitale egeninteresse at utvidelsen blir et faktum – desto før jo heller. ”...*it is more than just a coincidence that some of the member states most in favor of enlargement are those lying the shortest distance from Moscow.*” (Baun 2000: 9). Dette er et poeng som LIG fremhever: ”*To explain variations in national preferences, I evaluate theories based on **geopolitical** and economic interests.*” (Moravcsik 1998: 18, min uthevelse).

Frankrike er sterk tilhenger av at EU skal utvikle en selvstendig forsvarspolitisk kapabilitet, en utvikling som skal føre til at EU på egen hånd (uten at USA har vetorett) kan påta seg militære oppdrag. Dette vil i hovedsak gjelde militære oppdrag som kommer inn under Petersberg-erklæringen (WEU-landene ble på Bonn-møtet i 1992 enige om felles humanitære-, fredsbevarende- og fredsopprettende operasjoner), og da spesielt på det europeiske kontinentet. Skal dette bli en realitet må det bli mer bruk av QMV i forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål, og en betydelig økning av de europeiske forsvarsbudsjettene. Når det gjelder punktet om en egen europeiske forsvarspolitisk kapabilitet, er bildet litt uklart med henblikk på hva utvidelsen vil tilføre denne sektoren. De nye medlemslandene er alle veldig atlantisk orientert i sin forsvarspolitik. Til tross for lovnad om EU-medlemskap arbeider de like fullt med full styrke for å komme med i neste NATO-utvidelse (som vedtas i november i år). De tidligere sovjetiske satellittstatene ønsker en organisasjon som kan garantere mot eventuelle nye fiendtlige fremstøt fra den russiske bjørn, en slik garantist finner de i NATO (les: USA), og ikke i EU (Aftenposten 2002a: 7). Usikkerheten knyttet til de østeuropeiske landenes entusiasme for CFSP (ESDP), og det faktum at en felles forsvars- og sikkerhetspolitikk kan bli svært vanskelig (lite effektiv) med 27 utenriksministere (Sjursen 1998: 7/13), kan være en ytterligere årsak til Frankrikes

ambivalente syn på utvidelsen. Storbritannia har tradisjonelt stått på den atlantisk linjen i sikkerhetspolitikken, men orienterte seg mer i europeisk retning etter St. Malo. Men etter ”11. september” er det mye som tyder på at den sikkerhetspolitiske avstanden mellom Storbritannia og kontinentet igjen har økt, på grunn av at Storbritannia prioriterer sitt ”*special relationship*” med USA.

Det sikkerhetspolitiske aspektet kan problematiseres ved å hevde at en NATO-utvidelse vil gi den samme sikkerhetspolitiske effekten for dagens EU-land som det en EU-utvidelse vil. Svaret på dette spørsmålet må bli både ja og nei. Ja fordi en NATO-utvidelse vil forhindre enhver krig mellom NATO-land, og nei fordi NATO i bunn og grunn kun er en forsvarspolitisk organisasjon (riktignok i sterk endring – med mer vekt på det politiske aspektet enn tidligere). En NATO-utvidelse vil ikke i samme grad som en EU-utvidelse være en garantist for en sikker økonomisk fremtid og kontroll over den *demokratiske utviklingen* i landene – og dermed like *stabile* samfunn. Som eksempel på dette trenger vi bare å vende blikket mot et av alliansens nåværende medlemmer: Tyrkia. EU-utvidelsen vil sikre de sentral- og østeuropeiske landenes utvikling i tråd med de grunnprinsippene som er nedfelt av EU om demokrati, menneskerettigheter, rettstat og markedsøkonomi. Velstående, stabile og demokratiske land reduserer (tilnærmet fjerner) muligheten for indre (væpnede) konflikter, og derav faren for at slike eventuelle konflikter skal spre seg til tilstøtende naboland/regioner. Kort sagt så sikrer østutvidelsen EU et grep på CEEC som *ikke er oppnåelig på annen måte*. Det er i stor grad dette aspektet som har vært med på å overtale skeptikerne til å støtte utvidelsen – ut i fra egeninteresse (Wallace et al. 2000: 185). Traktatsendringene som kom med Amsterdam- og Nice-traktaten, innebar at EU kan iverksette sanksjoner mot *egne* medlemsland som bryter med disse fundamentale prinsippene. Som eksempelet med Østerrike, da Frihetspartiet kom i regjeringsposisjon i 1999, viser.

Sikkerhetspolitikk klassifiseres under *high politics*, og er et område som nasjonalstatene vil vektlegge tungt under *grand bargains*, i tråd med LIGs persepsjoner: ”By preferences, I designate...a set of underlying national objectives independent of any particular international negotiations to expand exports, to enhance

security...” (Moravcsik 1998: 20). *Felles* sikkerhets- og utenrikspolitikk derimot, anser LIG som vanskelig å integrere. Analysen påviser at EU-landene så det i sin sikkerhetspolitisk nasjonale egeninteresse å utvide til CEEC. Dermed er denne faktoren *med på* å forklare vedtakene som ble fattet i København 1993, Luxembourg 1997 og Helsingfors 1999.

Det sikkerhetspolitiske elementet er noe som i stor grad favoriserer en snarlig (og omfattende) utvidelse (Grabbe 2001: 53). I og med at det å garantere sikkerheten til landets borgere er en nasjonalstats (tradisjonelt) viktigste oppgave, er det å forvente at slike hensyn vil gå foran eventuelle negative økonomiske konsekvenser. Et argument som har vært medvirkende til å overtale de sørlige EU-landene. Sikkerhetspolitisk sett vil østutvidelsen være til gagn for hele det europeiske kontinentet, pga. at den vil fungere som en katalysator for en stabil og fredelig utvikling. At stater prioriterer sikkerhetspolitiske interesser høyt er noe som forventes av LIG, og at stater er villige til å betale for økt sikkerhet (gjennom for eksempel økte overføringer til CEEC og/eller reduksjon av dagens EU-midler) er også en forventet *rasjonell* handling av aktørene. *“...the dividend for European security that further enlargements would bring. CEEC would be far more stable and the future of their democratic reforms would be more secure with membership of the EU.”* (Dorman et al. 1995: 150).

På den annen side kan integreringen av CEEC medføre en trussel for EUs indre sikkerhet ved at CEEC importerer indre sikkerhetsrisikoer, slik som organisert kriminalitet fra det tidligere sovjetområde (Wallace et al. 2000: 139). Dette er en trussel som kommer som følge av at de nye medlemslandene automatisk blir Schengen-medlemmer, og at EU dermed vil oppleve (etter hvert) en mer eller mindre fri flyt av personer mellom den østlige og vestlige delen av Unionen.

6.3 Utenrikspolitisk

*“Enlargement – the European Union’s **most important foreign policy power**...has broad implications for the EU’s position in the world.”* (Redmond et al. 1998: 197, min uthevelse). Utvidelsen er *i seg selv* felles utenrikspolitikk (Sjursen 1998: 4). EU-

landene bruker utvidelsen til å fremme sine egeninteresser overfor CEEC, og via utvidelsesprosessen fremstår EU som en selvstendig og til dels samstemt utenrikspolitisk stormakt. Gjennom utvidelsesprosessen former EU søkerlandenes samfunn og utvikling (Zielonka 1998: 135). EU "fremtvinger" god oppførsel fra søkerlandene som i sin tur (stort sett) føyer seg etter krav og ønsker; dette pga. at EU sitter på den største "gulroten" av dem alle: EU-medlemskap (Zielonka 1998: 3/137). Såfremt det er i det enkelte EU-lands nasjonale egeninteresse å fremme EU som utenrikspolitisk stormakt, vil dette være et incentiv for å støtte østutvidelsen.

Fraværet av Den kalde krigen og stormaktsdominans på den europeiske politiske arena, la til rette for at EU kunne bli en betydelig internasjonal (*civilian*) aktør (Ham 1993: 166). I 1994 opprette EU en dialog med CEEC om CFSP, der hensikten var at CEEC skulle "...align themselves with statements, initiatives and joint actions..." (Peterson et al. 1998: 126) fra EU. Kort tid etter lanserte den franske statsministeren, Edouard Balladur, Balladur-planen (utviklet seg til Stabilitetspakten), som koblet et fremtidig EU-medlemskap med "god oppførsel" fra CEECs side vedrørende grense- og minoritetsspørsmål. Denne planen møtte kraftig motstand i CEEC, men til syvende og sist hadde de intet annet valg enn å godta den (Peterson et al. 1998: 128). Stabilitetspakten ble presset på CEEC, og medvirket til at CFSP ble sett på som et middel for å presentere EU-politikk overfor CEEC som et *fait accompli*. "...the success of the EU's policy towards the CEECs is thus a crucial test case of the EU's capacity as an actor in international politics..." (Wallace et al. 2000: 186).

"De tre stores" entusiasme for CFSP varierer. Tyskland og Frankrike viser en glødende entusiasme for et tettere utenrikspolitisk samarbeid innenfor EU, mens Storbritannia er mer reservert. Såfremt et utvidet EU (med 27 medlemsland) klarer å videreføre de positive utviklingstrekkene innenfor CFSP som, tross alt, er kommet siden Maastricht, ser Frankrike det (isolert sett) i samsvar med sin nasjonale egeninteresse å arbeide for en utvidelse. I motsetning til sine forgjengere i Downing Street har Blair inntatt en mer positiv og konstruktiv holdning overfor Unionen, noe som kan eksemplifiseres ved at Storbritannia godtok det omstridte sosiale charter og

Blairs støtte til en selvstendig europeisk forsvars- og sikkerhetspolitikk (St. Malo). Hovedforandringen fra britisk side er at de nå *ønsker* å spille en *ledende* rolle i EU/Europa (Newsweek 2002b: 40), mens de tidligere var en motvillig deltaker. Isteden for å forklare britisk støtte til østutvidelsen med at de håper den vil bidra til å bremse integrasjonsprosessen i EU, så er det mer relevant å se dette standpunktet i lys av et *reelt skifte* i britisk EU-politikk. Et EU bestående av bortimot 30 medlemsland med ca. 500 millioner borgere *kan* (om viljen er tilstede) bli en betydelig maktfaktor på den internasjonale arena (Baun 2000: 228).

Store utenrikspolitiske hendelser (som utvidelsen til CEEC både er og ikke er) har gjennom europeisk integrasjonshistorie vist, at når vitale nasjonale interesser står på spill, tendere stormaktene å *pool together* ved å fatte vedtak utenfor fellesskapets sfære. Noe vi senest fikk demonstrert etter ”11. september” da Blair samlet de største (les: viktigste) EU-landene til et møte i London – og det uten at Kommisjonen var informert. Tilsvarende hendelser er europeisk integrasjonshistorie full av, og de inntreffer gjerne når det er en internasjonal krise på gang. Da setter ”de store” sine nasjonale interesser foran fellesskapets interesser. Men, mye av grunnen til at det er slik er ikke nødvendigvis at de ønsker å utelukke fellesskapet, men heller det *at fellesskapet (foreløbig) er for tungrodd og ineffektivt til å handle tilstrekkelig raskt når kriser dukker opp*. Kommisjonen hevder at: ”En utvidelse med flere medlemsstater vil øge EU’s vægt og inflydelse på den internationale scene.” (Agenda 2000: 13), men dette er ikke ubetinget korrekt. Det er her faren med utvidelsen ligger, at systemet blir enda mer tungrodd og ineffektivt (Zielonka 1998: 140), slik at det opprettholdes et enormt gap mellom EUs ressurser (økonomiske og menneskelige) og EUs gjennomslagskraft som internasjonal aktør (Peterson et al. 1998: 18/19). Når 27 medlemsland må være enstemmige i enhver utenrikspolitisk sak vil det føre til handlingslammelse, og CFSP vil dermed fremstå mer som en prateklubb slik EPC var på 1970- og 1980-tallet. Samtidig kan det få alvorlige konsekvenser om EU i betydelig grad utsetter utvidelsen for de landene som er klare. Dette vil redusere EUs troverdighet, og **svekke Unionens kapasitet som utenrikspolitisk aktør** (Grabbe 2001: 52).

Selv om utvidelsen fremmer utenrikspolitiske egeninteresser, så er ikke dette en variabel som støtter opp under LIG. LIG ser ingen grunn til at stater skal *avgi suverenitet* på det utenrikspolitiske området – utenrikspolitikken er nasjonalstatens område (Moravcsik 1998: 23). CNF, på den annen side, vil hevde at utviklingen av en felles utenrikspolitikk er en naturlig konsekvens av den systemtransformasjonen som har funnet/finner sted.

6.4 Spre det vestlige samfunn

“The EU has sometimes been called a “colonial power” in extending its influence eastward, accused of seeking to dominate central Europe as the Soviet Union once did.” (Grabbe 2001: 7). Uansett hvordan man vrir og vender på denne problemstilling, så er det et faktum at det er EU som dikterer kriteriene for inntreden i Unionen, der hovedkriteriene som ble fastslått i København ikke er til forhandling. EUs kriterier (og ønsket hos søkerlandene om å bli medlemmer) er en faktor som i stor grad påvirker hele samfunnet, og fremtiden til søkerlandene (Redmond et al. 1993: 197). På mange måter kan den kommende utvidelsen sammenlignes med den tyske *inklusionen* av DDR i 1990. Ved de kriterier som EU har utformet, og senere bekreftet på gjentatte IGC'er utover 1990-tallet, sikrer EU seg at CEEC trer inn i Unionen som land med et tilnærmet likt samfunnssystem som det Vest-Europa har. Kriteriene er *“...required to ensure good governance and convergence with west European models.”* (Grabbe 2001: 11, min uthevelse). EU er klar over sin rolle som agendasetter under utvidelsesprosessen, en maktposisjon Unionen ikke nøler med å benytte seg av; vil et land integreres inn i EU så må landet oppfylle EUs kriterier, der kravene om et fungerende demokrati er selve grunnmuren for i det hele tatt å bli vurdert (Wallace et al. 2000: 198). Kommisjonen selv har uttrykt det slik: *“...make sure that as the EU grows, its values and standards are fully maintained. ...insisting...that they [CEEC] respect the EUs values.”* (European Union, The: Still enlarging 2001: 8).

Tanken om å spre det vestlige samfunns normer og verdier til CEEC er i høyeste grad sammenvevd med økt sikkerhet for EU-landene: *“To improve stability in the region*

[CEEC], *and thus security, required...the free development of Western ideas of democracy and human rights within these states.*" (Dorman et al. 1995: 44), jf. teorien om at demokratier ikke går til krig mot andre demokratier. Etter planen skal søkerlandene, ved inntreden i Unionen ha oppfylt EUs krav om et stabilt demokrati, en fungerende markedsøkonomi og kapasitet til å takle det konkurransemessige presset i SEM (Grabbe 2001: 41), samt leve opp til EUs normer og verdier, spesielt med fokus på menneskerettigheter. Dette er helt klart en effekt (og en forutsetning) for utvidelsen, men å hevde at dette er en forutgående variabel som ble tatt opp til vurdering før EU-landene bestemte seg for om de skulle støtte en østutvidelse eller ikke, er mer tvilsomt. Dette er like fullt verdier som har blitt sterkere vektlagt og presisert det siste tiåret. EU legger i dag disse kravene til grunn om et land skal kunne motta bistand eller inngå handelsavtaler med EU.

Ideen om Europa som et "*Island of Peace*" (jf. Bretherton et al.s *Community of Security*), der EU fremstår i første rekke som den ledende *soft/civilian* (Zielonka 1998: 23) makten i Europa, gjør en innlemmelse av Sentral- og Øst-Europa i dette fellesskapet naturlig. I dette perspektivet fremstår EU som den samlende og stabiliserende institusjonen i Europa. I et slikt Europa der tilnærmet samtlige europeiske land er medlemmer av EU, eller på vei til å bli det, vil en mulig militær konflikt disse landene imellom fremstå som nærmest utenkelig. Men det er samtidig "*...perhaps a paradox to note that the continent which once ruled the world through the physical impositions of imperialism is now coming to set world standards in normative terms.*" (Zielonka 1998: 22).

6.5 Konklusjon

"The member-state governments have always been at the centre of the European integration process. The founding treaties were the results of intergovernmental bargaining, and so was every formal extension of the competences of the central institutions." (Sæter 1998: 49). Hovedkonklusjonen som kan trekkes fra dette kapittelet må være at nasjonale egeninteresser helt klart **har** spilt en rolle for EU-landene når det har fattet vedtak under utvidelsesprosessen, og at disse har fått *større*

fokus de senere årene. *Funnene viser at den sikkerhetspolitiske variabelen er den som gir størst positiv effekt som en følge av utvidelsen* (Grabbe 2001: 61), men også de økonomiske konsekvensene taler i positiv retning for mange medlemsland. Men dette kan ikke i *tilstrekkelig grad* forklare hvorfor samtlige 15 EU-land har gått inn for å utvide Unionen østover med 12 nye medlemsland.

Flere av dagens EU-land kan vente seg vesentlige økonomiske gevinster som følge av utvidelsen. Samtlige EU-land vil høste positive sikkerhetspolitiske gevinster. Når det gjelder det utenrikspolitiske samarbeidet i EU er utsiktene relativt usikre med hensyn til hva følgene av utvidelsen vil bli. Her er det ingen tvil om at EU kan omsette utvidelsen til noe positivt utenrikspolitisk sett; forutsetningen for dette er at det blir rom for atskillig mer QMV i søyle 2. Et samstemt EU bestående av 27 land, med bortimot en halv milliard borgere **kan** fremstå som den ledende aktøren på den internasjonale politiske arena. Da i første rekke som *civilian power*, men etter hvert også på det militære området. Men faren er stor for at utvidelsen fører til det stikk motsatte – at det utenrikspolitiske samarbeidet reverseres pga. små sjanser for å oppnå enighet mellom 27 regjeringer om en felles utenrikspolitikk på viktige områder.

LIG har delvis rett i hvordan spillet foregår – det har vært hestehandler og *side payments*, og snevre økonomiske interesser har ofte vunnet frem fremfor bredere politiske hensyn som i større grad ville tilgodesett CEEC (Baun 2000: 33). Men, teorien har et for kraftig fokus på økonomiske interesser og det faktum at disse skal springe ut i fra innenrikspolitiske forhold. CNF, derimot, hevder at det finner sted en konvergens og/eller redefinering av aktørenes interesser, denne teorien tar også høyde for alle mulige interesser aktørene har – fra velferdspolitikkk til sikkerhetspolitikk. At stater følger sine nasjonale egeninteresser er helt i tråd med LIGs persepsjoner i forbindelse med *grand bargains*. Men når det gjelder den interessefaktoren som LIG vektlegges sterkest, økonomi, er bildet adskillig mindre klart. Her er det for det første ganske uklare anslag på hvilke økonomiske goder som vil tilfalle EU-landene som følge av utvidelsen, de økonomiske følgene er svært ujevnt fordelt – endog for noen land med utsikter for tap, og sist, men ikke minst, de fleste av de økonomiske

fordelene kan oppnås på andre måter (Grabbe et al. 1998: 11). Her passer det å minne på om hva Moravcsik har uttalt om europeisk integrasjon: *"European integration resulted from a series of rational choices made by national leaders who consistently pursued **economic** interests."* (Moravcsik 1998: 3, min uthevelse). Tyskland er det eneste landet som kan forvente en såpass stor økonomisk gevinst som følge av utvidelsen at dette, *i seg selv*, kan fremstå som en tilstrekkelig årsak for støtte. Men dette er ikke en variabel som tilstrekkelig forklarer EUs *samlede* støtte til utvidelsen!

Lakkmustesten består av om ikke (de fleste) av disse målene kan oppnås tilnærmet *like tilfredstillende* ved hjelp av andre virkemidler. I denne sammenhengen tenker jeg i første rekke på for eksempel en videreføringen av EØS-avtalen til CEEC, fortgang i NATOs utvidelsesprosess, samt bidra til stabilisering ved hjelp av økonomiske overføringer. Disse tre punktene er ikke urealistiske eller utenfor EUs rekkevidde, men de vil bidra til en opprettholdelse av øst/vest skillet i Europa og en stigmatisering av sentral- og østeuropeerne som annenrangs europeiske borgere, samt sikre EU mindre kontroll over utviklingen av/i CEEC. Hovedkonklusjonen ligger fast, bakgrunnen for den kommende utvidelsen er å finne i en følelse av moralsk forpliktelse og brorskap med CEEC. At EU-landene *de senere årene har lagt større vekt på å sikre sine egne interesser* (H3) i forbindelse med utvidelsen er helt naturlig og ikke annet enn forvente – dette er noe LIG forventer, og som CNF ikke avviser.

Her må vi ikke glemme at *"EC policy makers have ascribed to the EU a specific role towards the CEECs. This include the notion of a **responsibility** for the integration of the CEECs, which **limits** the legitimacy of narrowly **self-interested arguments**..."* (Wallace et al. 2000: 185, min uthevelse). Som tidligere nevnt, så ligger en følelse av moralsk forpliktelse som et konstant bakteppe på hele perioden (1989-2002). Dermed vil også de nasjonale egeninteressen til de 15 EU-landene bli *begrenset* av at de har forpliktet seg til å gjennomføre denne utvidelsen, og at de føler det er moralsk riktig. Dette var noe Kohl vektla når ha sa at *"...we must make concessions to each other."* (Kohl 1998: 101).

Kapittel VII, OPPSUMMERING/KONKLUSJONER

7.0 Innledning

”...it is an oddity of the literature on the EU, and more generally on (west) European integration, that so little effort has been made to theorize about the enlargement of the EU.” (Cowles et al. 2000: 149, min uthevelse). Denne oppgaven er et forsøk på å bote litt på dette. Min målsetning med hovedoppgaven har vært å belyse hvorfor EU har gått inn for å utvide Unionen til CEEC, en beslutning som i utgangspunktet ikke fremstår som umiddelbart selvforklarende. Som teoretisk rettesnor har jeg benytte meg av Moravsciks *liberal intergovernmentalism* og Sæters *comprehensive neofunctionalism* – teorier som i utgangspunktet ikke er gjensidig utelukkende, men har et mer komplementært preg. CNF inkluderer flere av kjerneelementene fra LIG, som at nasjonalstatene er de viktigste aktørene og interessebasert preferansedannelse. Jeg kan fastslå at funnene i analysen peker på CNF som den teorien med størst utfyllende forklaringspotensial på den kommende østutvidelsen spesielt (og sannsynligvis europeiske integrasjon generelt), mens LIG bidrar med en delvis riktig, men ikke tilstrekkelig, forståelse av utvidelsesprosessen til CEEC.

Oppgaven kan kortfattet oppsummeres slik: slutten på Den kalde krigen muliggjorde en tilnærming mellom de to blokkene (øst og vest) i Europa. EUs statsledere grep denne historiske sjansen og innledet straks et formalisert samarbeide med den tidligere fienden. Blant annet som en følge av krigsoppgjøret etter andre verdenskrig satt vesteuropeiske ledere med en følelse av moralsk forpliktelse om å hjelpe/bistå Sentral- og Øst-Europa. Dette var også en historisk sjanse til å gjenforene det europeiske kontinentet som historisk sett naturlig hører sammen. Samarbeidet (som først munnet ut i PHARE og Europaavtalene) ble ledet an av en (etter hvert) utvidelseshungrig Kommisjonen, ledet av føderalisten Jacques Delors, og aktørenes handlingsrom ble

begrenset av tidligere uttalelser/handlinger. Etter hvert, når de reelle forhandlingene startet, grep realpolitikken mer inn; og partene ble mer interessert i å beskytte sine egne nasjonale interesser. Dette gjenspeilet seg i forhandlingsprogresjonen, ikke minst ved at det ikke ble satt noen endelig dato for når første pulje kunne tre inn i Unionen.

Nasjonale egeninteresser (for eksempel alle unntakene på sensitive områder i Europaavtalene), og problemer med å få på plass nødvendige indre reformer (som også skyldtes nasjonale egeninteresser pga. uenighet om EUs fremtid), gjorde at sonderingene og samtalene trakk ut i tid, med en svært uviss tidsramme. Men, ballen var allerede i spill (*path dependency*) – prosessen lot seg ikke reversere, og en utvidelsesvennlig Kommisjon gjennomførte et svært omfattende utredningsarbeide som gav dem ekspertise og informasjonsforrang, som var med på å presse utvidelsesprosessen fremover. På samme tid ble skeptiske EU-land (bl.a. Spania) lovet *side payments* mot å støtte utvidelsen. Mange av dagens EU-land ser viktige nasjonale egeninteresser tjent med østutvidelsen, og alle ser den sikkerhetspolitiske gevinsten (Grabbe 2001: 1; Baun 2000: 228), men også mange har utsikter til reelle økonomiske tap og redusert innflytelse i et fremtidig EU med 27 medlemsland. Moralsk forpliktelse, samt konvergering og/eller redefinering av aktørenes interesser (noe en *europeisering* av normer og verdier, *learning* og moralsk forpliktelse har bidratt til), har hele tiden ligget som et bakteppe/grunnmur for hele utvidelsesprosessen, og dermed begrenset aktørene i å spille ut særinteresser.

*“...European integration is...” a thread woven into the fabric” of the European society... The Community and its institutions are **based on more than just the “political will” of heads of governments** or just legal treaty properties... They are reactions to persistent fundamental patterns of West European political and social developments. These fundamentals have not been changed but have strengthened by the collapse of the Soviet empire in Eastern Europe.”* (Keohane et al. 1991: 136, min uthevelse). Med EUs stadig sterkere vektlegging av demokratiske rettigheter og menneskerettigheter, har Unionen nå en misjon om å spre disse normene og verdiene

til tilnærmet hele det europeiske kontinentet – det er EU som former morgendagens *EUropa*. Og Unionen er mer en summen av de 15 medlemslandene.

7.1 Konklusjoner

I hvilken grad har **H1**, **H2** og **H3** vist seg som treffende, dog forenklete, antagelser om virkeligheten? Hvor stor forklaringskraft har de?

Jeg vil hovedkonkludere med at **en følelse av moralsk forpliktelse var utslagsgivende for at utvidelsesprosessen i det hele tatt kom i gang**. Her finner vi spor helt tilbake til oppgjøret etter andre verdenskrig og påfølgende 42 år med kald krig som bidro til en unaturlig splittelse av Europa. **H1s** prediksjon var at moralsk forpliktelse var utslagsgivende for startskuddet på utvidelsesprosessen, inkludert København-vedtaket i 1993. CNF fremhever en utvikling der politikerne vil se en ytterligere integrasjon som naturlig prosess (Sæter 1998: 17/18), med en fremvoksende fellesskapsfølelse. Det er vanskelig å bevise noe så abstrakt som at en *følelse* av moralsk forpliktelse spilte en avgjørende rolle, men taler/uttalelser statsledere kom med og den relativt lille betydningen av andre tenkelige variabler støtter opp om **H1**. Det er svært lite som tyder på at innenrikspolitiske forhold i de 12 EU-landene bidro nevneverdig til at utvidelsesprosessen kom i gang. LIG har spesielt et stort forklaringsproblem når det gjelder startskuddet på utvidelsesprosessen, med tanke på at: *“...Moravcsik’s ”liberal intergovernmentalism” is presented as a theoretical-analytical approach of a non-normative kind.”* (Sæter 1998: 44); når København-vedtaket er et vedtak som i svært liten grad kan forklares ut i fra nasjonale egeninteresser generelt, og nasjonale økonomiske interesser spesielt. Dette er et generelt problem for LIG når det gjelder å forklare europeisk integrasjon: *“Even in its broadest sense, intergovernmentalism is too narrow an approach to be able to catch the complexity of a process of integration like that in the EU.”* (Sæter 1998: 61, min uthevelse). **H1** går styrket ut av analysen, og CNF bidrar til å støtte opp om den.

Kommisjonen har ofte blitt ansett som selve motoren bak integrasjonsprosessen (Mayhew 1998: 174) – et utsagn som LIG vil stille seg helt avvisende til, men som

CNF ikke kategorisk avviser; selv om også CNF hevder at statene er *hovedaktørene*. Analysen har vist at utviklingen i CEEC på slutten av 1980-tallet skjedde overraskende, hurtig, og at utvidelsesprosessen ble meget kompleks og uoversiktlig; dette vanskeliggjorde klare preferansedannelser på et tidlig tidspunkt. Kommisjonen fikk relativ stor handlefrihet fra Det europeiske råd og bidro, med sitt utredningsarbeide, til at utvidelsesprosessen ble mer forståelig. På grunn av sine tidligere uttalelser og handlinger var aktørenes handlingsrom begrenset, og medlemslandene hadde ikke full kontroll over prosessen. Kommisjonen (med sin ekspertise og objektivitet), *path dependency* og, igjen, en konvergering og/eller redefinering av aktørenes preferanser bidro til å videreføre det relativt vage vedtaket fra København til et mer endelig vedtak i 1997 – med påfølgende forhandlingsstart i 1998. Dette var som **H2** forutsa, og er vel den hypotesen som LIG, med sin neglisjering av fellesskapsinstitusjonenes rolle og reelle påvirkningskraft, har mest problemer med å se har rot i virkeligheten. Hverken under København- eller Luxembourg-vedtaket var det LIGs antagelser om *lowest common denominator* som vant frem – snarere tvert i mot. Det var de landene som brant mest for en utvidelse (dvs. en ytterligere integrasjon i bredden) som vant frem på bekostning av skeptikerne; dette til tross for liten grad av hestehandler og *side payments* (Schimmelfennig 1999: 25). Kompromisset bestod i at det ikke ble fastsatt en dato for når utvidelsen ville finne sted og at EU selv (institusjonelt) måtte være klar for den – noe som medførte at det ble opp til EU *når* utvidelsen ville finne sted. Ifølge LIG skulle man forvente at land som så sin økonomiske egeninteresse i sterk motsetning til utvidelsen (for eksempel Spania) ville nedlegge veto; men vedtakene var enstemmige. Også **H2** kommer styrket ut av analysen, empirien stemmer godt overens med CNFs teoretisering.

Etter forhandlingsstart i 1998 (med seks nasjoner), falt hovedprogresjonen i utvidelsesprosessen på CEEC og deres evne til å implementere EUs vedtak og *acquis*. Samtidig ble prosessen mer oversiktlig og forutsigbar, noe som bidro til at EU-landenes nasjonale egeninteresser ble/blir fremmet mer aktivt enn tidligere, mens Kommisjonen opptrer som meglingsmann mellom de 15 medlemslandenes interesser. **H3** forutså at dette var hva som hadde funnet/finner sted, men hypotesen (inkludert **H1**

og H2) tok kanskje ikke tilstrekkelig hensyn til at EU-landene, *i større grad en ventet*, har fremmet sine nasjonale egeninteresser *også* på tidligere tidspunkt av prosessen. Dette så vi allerede ved forhandlingene om Europaavtalene tidlig på 1990-tallet, der EU sørget for å gi store lettelser i handelsbarrierene men med klare unntak for sensitive sektorer – sektorer som medlemslandene presset på for å få unntatt. Dette er en delvis ”redningsplanke” for LIG, men ingen full oppreisning. Mye taler imot LIG: Medlemslandene har (heller ikke i den siste perioden) fokusert ensidig på økonomiske sider av utvidelsen; Av ”de tre store” aktørene har Frankrike hatt et ambivalent syn på utvidelsen; De økonomiske konsekvensene vil bli svært ujevnt fordelt og de fleste av de økonomiske gevinstene (for EU) er allerede oppnådd *før* utvidelsen har funnet sted; Medlemsstatenes nasjonale interesser viser seg, ikke nødvendigvis, å være gitt på forhånd og aktørene har tydeligvis latt seg påvirke av andre aktører (inkludert Kommisjonen); Tidligere vedtak og uttalelser har begrenset aktørenes handlingsrom, og de mest integrasjonsvennlige har vunnet frem. *Men*, det har vært hestehandler og innslag av *side payments* der snevre økonomiske interesser har vunnet frem på bekostning av CEECs interesser – noe som allikevel ikke er *tilstrekkelig* forklaring for hvorfor samtlige av de 15 medlemslandene har gått inn for å utvide Unionen med 12 nye medlemmer fra CEEC. LIG har en altfor ensidig vektlegning av økonomiske interesser samt at disse kun er dannet ut i fra indre forhold i statene med gitte preferanser: ”...*interests are neither given nor eternal...*” (Zielonka 1998: 3). CNFs syn på dette er at det finner sted en systemtransformasjon på det europeiske plan, der medlemslandenes interesser redefineres og/eller konvergerer pga. mange år med tett samarbeide. Ved hjelp av tidligere erfaringer (*learning*) finner medlemslandene det *funksjonelt* å gå inn for ytterligere integrasjon. På samme tid er ikke CNF så ensidig fokusert på økonomiske interesser alene, men anerkjenner at staters preferanser kan være drevet av alle mulige interesseområder, jf. altomfattende.

Men utvidelsen ville ikke ha funnet sted i 2004 om ikke medlemslandene følte at dette var et opplegg de kunne stå inne for overfor sine hjemlige velgere. Tross alle fine ord og festtaler så er de femten statslederne (som, sammen med Kommisjonens president, utgjør Det europeiske råd) når alt kommer til alt, realpolitikere som jevnlig stiller til

valg i sine respektive hjemland – og er det noe ”alle” politikere for enhver pris vil unngå, så er det å tape valg (Moravcsik 1993: 483). De økonomiske, politiske og sikkerhetsmessige fordelene av å gjenforene Europa, vil bli mye større enn de kortsiktige tilpassningene som må gjennomføres i bl.a. spanske regioner, fransk landbruk og tyske og østerrikske grenseområder (Grabbe 2001: 20). **H3** stemmer delvis overens med empirien, men dens nedslagsfelt gjelder for en større tidsperiode enn antatt. Selv om at LIG har stor forklaringskraft i den siste perioden, så vil det være svært problematisk å se denne perioden som isolert i et vakuum fra de andre periodene. Utvidelsen har vært en kontinuerlig prosess fra og med 1989, som grunnleggende har vært drevet frem av moralsk forpliktelse og *kinship*.

Her skal det legges til at det kan finnes andre mulige forklaringer på utvidelsesprosessen enn de jeg har trukket frem i analysen; men at disse skal være av en så omfattende betydning at de radikalt vil endre på mine resultater anser jeg som lite sannsynlig.

Den kommende EU-utvidelsen vil medføre at vi om ca. 2 års tid kan sette et tilnærmet likhetstegn mellom EU og Europa. Dette kan vi for så vidt kan gjøre allerede i dag; etter at utvidelsesprosessen formelt kom i gang i 1998 opptre EU og de 12 (13) søkerlandene oftere og oftere som én blokk i internasjonale fora og sammenhenger. På samme tid vil utvidelsen nødvendigvis fremtvinge større *differensiering* innenfor EU, noe som vil medføre/forutsette et større behov for *ytterligere integrasjon i dybden* (Sæter 1998: 86, 89/90). Hva EU til enhver tid er, og kommer til å bli, forandrer seg kontinuerlig, og er til syvende og sist opp til hvor langt hvert enkelt medlemsland er villig til å gå i overføring av kompetanse fra det nasjonale til det overnasjonale nivå.

Den alleuropeiske liberale identiteten, fellesskapets ideologi og det seremonielle løftet om støtte til frigjøringen av Sentral- og Øst-Europa *skapte en normativ forpliktelse og ansvar* om å støtte opp om den demokratiske transformasjonen i regionen, og å integrere de landene som (etter hvert) delte Unionens normer og verdier (Schimmelfennig, i Sjursen 2001: 13).

BIBLIOGRAFI/KILDER

Aftenposten (2002a): *Derfor er USA mektigst*, Oslo: Schibsted, 25.03.2002.

Aftenposten (2002b): *Nei-veteran stritter imot EU*, Oslo: Schibsted, 18.02.2002.

Aftenposten (2002c): *Lengselen etter norsk eliteavis*, Oslo: Schibsted, 12.02.2002.

Agenda 2000. Et utvidet og styrket EU (1997): Bulletin for Den Europæiske Union, Supplement 5/97, Brussel: EU-dokument.

Avery, Graham & Fraser Cameron (1998): *The Enlargement of the European Union*, Sheffield: Academic Press.

Baun, Michael J. (2000): *A Wider Europe. The Process and Politics of European Union Enlargement*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Bretherton, Charlotte and John Vogler (1999): *The European Union as a Global Actor*, London: Routledge.

Buzan, B., Jaap de Wilde and Ole Wæver (1998): *Security: A new framework for analysis*, Boulder: Lynne Rienner.

Checkel, Jeffrey T. (1998): *Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe*, Oslo: ARENA Working paper, No. 16 1998.

Cini, Michelle (1996): *The European Commission. Leadership, organisation and culture in the EU administration*, Manchester: Manchester University Press.

Cowles, Maria Green and Michael Smith (2000): *The State of the European Union. Risk, Reform, Resistance and Revival*, Oxford: Oxford University Press.

Cram, Laura, Desmond Dinan and Neill Nugent, (1999): *Developments in the European Union*, London: Macmillian Press Ltd.

Dannreuther, Roland (1997): *Eastward Enlargement. NATO and the EU*, Oslo: Institutt for forsvarstudier (IFS) 1 1997.

Delors, Jacques (1990): *Address by Jacques Delors to the European Parliament. Presenting the Commission's programme for 1990*, 17.01.1990, Strasbourg: EU-dokument.

Dorman, Andrew M. and Adrian Treacher, (1995): *European Security. An introduction to security issues in post-cold war Europe*, Vermont: Dartmouth Publishing Company.

Enlargement well on track – 10 candidates aim to complete negotiations in 2002, Kommisjonen 13.11.2001, Brussel: EU-dokument.

Eriksen, Erik O., Andreas Føllesdal, Raino Malnes (1995): *Europeanisation and Normative Political Theory*, Oslo: ARENA Working paper, No. 1 1995.

Europas Agenda 2000 (1999), Kommisjonen, ISBN 92-828-7885-6, Luxembourg: EU-dokument.

European Union, The: Still enlarging (2001), Kommisjonen, ISBN 92-894-0775-1, Luxembourg: EU-dokument.

Friis, Lykke (2000): *Den populære ekspansion – EU's udvidelse mod øst*, København: DUPI Fokus, nr. 2 2000,

Førland, Tor Egil (1993): *Europeisk Fellesskap?*, Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Ginseng, Roy H. (1989): *Foreign Policy Actions of the European Community. The Politics of Scale*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Grabbe, Heather (2001): *Profiting from EU Enlargement*, London: Price Waterhouse Coopers.

Grabbe, Heather and Kirsty Hughes, (1998): *Enlarging the EU eastwards*, London: The Royal Institute of International Affairs.

Grabbe, Heather and Kirsty Hughes, (1997): *Eastward Enlargement of the European Union*, London: The Royal Institute of International Affairs.

Haas, Ernst B. (1964): *Beyond the Nation-State. Functionalism and the International Organization*, Stanford: Stanford University Press.

Ham, Peter van (1993): *The EC, Eastern Europe and European unity. Discord, collaboration and integration since 1947*, London: Pinter.

Hellstrøm, Ulf Petter (2002a): *EU skuffer bønder i øst*, Oslo: Aftenposten 30.01.2002, Schibsted.

Hellstrøm, Ulf Peter (2002b): *Euroen gir EU-topper tidsnød*, Oslo: Aftenposten 28.01.2002, Schibsted.

Hill, Christopher (1996): *The Actor in Europe's Foreign Policy*, London: Routledge.

Keohane, Robert O., Joseph S. Nye and Stanley Hoffmann (1993): *After the Cold War. International institutions and state strategies in Europe*, 1989-1991, Cambridge: Harvard University Press.

Keohane, Robert O. and Stanley Hoffmann (1991): *The New European Community: Decision-making and Institutional Change*, Oxford: Westview Press.

Kjærnli, Ingeborg (2000): *Ikke bare makt og nasjonale interesser? En analyse av EUs utvidelse østover i et integrasjonsteoretisk perspektiv*, Oslo: ARENA Report, No. 3 2000.

Kohl, Helmut (1998): *The political situation in Berlin and Germany. Enlargement of the European Union. Transport policy in Europe*, tale til Group of the European People's Party (Christian Democrat group) (EP), 04.05.1998, Berlin: <http://www.europaparl.eu/ppe>.

Matlary, Janne Haaland (1995): *The Commission as a Policy-Maker: The Need to Venture Beyond State-Centric Integration Theory*, Oslo: Cicero Working paper, No. 5 1995.

Mayhew, Alan (1998): *Recreating Europe. The European Union's Policy Towards Central and Eastern Europe*, Cambridge: The Press Syndicate of the University of Cambridge.

Moravcsik, Andrew (2002): *If it ain't broke, don't fix it!*, New York: Newsweek Vol. CXXXIX, No. 9. March 4, 2002.

Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe, Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London: UCL press.

Moravcsik, Andrew (1993): *Liberalism and International Relations Theory*, Cambridge: Harvard University Center for International Affairs, Paper No. 92-6.

Neumann, Iver B. (1999): *Den østlige EU-utvidelse: fra Norden til Nord-Europa?*, Oslo: NUPI notat, nr. 5 1999.

Newsweek (2002): *Left? Right? Center?*, New York: Vol. CXXXIX, No. 5. February 4, 2002.

Newsweek (2002b): *Unity After the Euro?*, New York: Vol. CXXXIX, No. 2. January 14, 2002.

Peterson, John and Helene Sjursen, (1998): *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, London: Routledge.

Pinder, John (1991): *The European Community and Eastern Europe*, London: Pinter Publishers Ltd.

Preston, Christopher (1997): *Enlargement and Integration in the European Union*, London: Routledge.

Putnam, Robert D. (1988): *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games*, Oslo: Unipub kompendier, STV 924 2000.

Redmond, John and Glenda G. Rosenthal (1998): *The Expanding European Union. Past, Present, Future*, Boulder: Lynne Rienner.

Rosamond, Ben (2000): *Theories of European Integration*, London: Macmillian Press Ltd.

Sjursen, Helene (2001): *Why Expand? The Question of Justification in the EU's Enlargement Policy*, Oslo: ARENA Working paper, No. 6 2001.

Sjursen, Helene (1998): *Enlargement and the Common Foreign and Security Policy: Transforming the EU's External Policy*, Oslo: ARENA Working paper, No. 18 1998.

Sverdrup, Ulf, Wisla Surazska, Fraser Cameron, Gyula Bándi, Michael Illner, Wladyslaw Czaplinski, Dariusz Rosati and Theodor Barth (1996): *Enlargement to the East*, Oslo: ARENA Working paper, No. 1 1996.

Sæter, Martin (1998): *Comprehensive Neofunctionalism. Bridging Realism and Liberalism in the Study of European Integration*, Oslo: NUPI.

Wallace, Helen, Helene Sjursen, Anthony Foster, Stuart Croft, Jolyon Howorth, Lisbeth Aggestam, Claire Spencer, Margot Lith, Jörg Monar, Andrew Cottey, Karen Smith, Ulrich Sedelmeier and Janne Haaland Matlary (2000): *Redefining Security? The Role of The European Union in European Security Structures*, Oslo: ARENA Report No. 7 2000.

Williams, Allan M. (1994): *The European Community*, Oxford: Blackwell Publishers.

Wood, David M., Birol A. Yesilada (1996): *The Emerging European Union*, White Plains: Longman Publishers USA.

Yin, Robert K. (1994): *Case study research. Design and methods*, California: Sage Publications.

Zielonka, Jan (1998): *Paradoxes of European Foreign Policy*, Haag: Kluwer Law International.

Østerud, Øyvind, Kjell Goldmann, Mogens N. Pedersen (1997): *Statsvitenskapelig leksikon*, Oslo: Universitetsforlaget.